# Проект ПРООН в Узбекистане «Поддержка системы местного управления: гражданское участие и партнерство»

#### Международный опыт эффективных методов предоставления государственных услуг

Эксперт: А.Рахимов

### Содержание

Введение	1
ГЛАВА 1. Виды государственных услуг и эффективные	
способы их предоставления	2
ГЛАВА 2. Проблемы в процессе внедрения системы	
электронных государственных услуг	
и подходы в их решении	24
ГЛАВА 3. Выводы и рекомендации по организации процесса	
предоставления государственных услуг населению	34

#### Введение

В течение последних десятилетий многие страны мира осуществляют последовательное и устойчивое формирование и развитие информационного общества. Это связано с тем, что в условиях интенсивного развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) производственного ресурса в современном мире начинают играть инновации и информация, а существующие хозяйственные системы трансформируются экономику знаний. В рамках новой мирохозяйственной системы постиндустриальные страны концентрируют свои усилия на создании, применении и распространении новых технологий и инноваций в различных сферах жизнедеятельности, в т.ч. в области государственного управления. Остальные страны также стремятся включиться в объективный процесс формирования и развития глобального экономического и политического пространства. Именно поэтому формирование развитой информационной инфраструктуры как главного условия продвижения к информационному обществу, становится важным политическим фактором. Только так возможно интегрирование в мировое экономическое пространство как равноправного партнера, опираясь на конкурентоспособную высокотехнологичную экономику.

В этой связи, практически все развитые и многие развивающиеся страны приступили к разработке и реализации национальных программ формирования информационного общества, приоритетом выступают становление электронных правительств, совершенствование ИКТ и доверия к ним общества. Более того, информационное общество предполагает неизбежную трансформацию политических институтов и государственного управления в плане изменения функций и структурных подвижек. Информационное взаимодействие органов власти с гражданами и организациями с использованием ИКТ, сетевых технологий и интернета заменяет собой посещение государственных организаций, телефону и отправку бумажных почтовых сообщений. Оно позволяет также раскрыть процедуры и процессы принятия решений органов власти, а также ответственность конкретных лиц, представляет собой что общественного контроля.

В представленной работе изучены имевшие успех основные методы электронного взаимодействия населения с органами власти по оказанию государственных услуг на примере организации и функционирования централизованного правительственного портала Великобритании, электронных сервисов во Франции, центров обслуживания населения в Бразилии. Рассмотрены фундаментальные проблемы, возникающие в процессе внедрения системы электронных государственных услуг и опыт стран в их решении. В последней части даны выводы и рекомендации по организации процесса предоставления государственных услуг населению на основе международного опыта.

## Виды государственных услуг и эффективные способы их предоставления

Большинством государств мира в процессе построения электронного правительства упор делается на электронный доступ к основным общедоступным услугам. Методология ООН определяет четырехступенчатую модель развития предоставления электронных услуг<sup>1</sup>:

- электронное Развивающееся правительство, котором государственные сайты представлены виде В простых визиток официальных веб-страниц. На данном этапе возможно электронное взаимодействие министерств и ведомств центрального правительства, а также между центральными и местными органами власти. Некоторая официальная информация может быть представлена в онлайновом режиме.
- 2) Расширенное присутствие электронного правительства, в котором государство предоставляет больший объем информации через интернет законы и нормативные документы, отчеты, новости, скачиваемые базы данных. Пользователь может использовать поисковую систему для ознакомления с имеющимися на сайте документами.
- 3) Транзакционное присутствие, предполагающее интерактивное взаимодействие между гражданином и правительством. Вводятся он-лайн сервисы по оплате налогов, оформление идентификационных документов, свидетельств о рождении, паспортов, обновление водительских удостоверений и т.п. Граждане получают возможность осуществления электронных платежей за получение госуслуг.
- 4) Сетевое электронное правительство являющееся наиболее развитым уровнем работы государства в интернете. Сервисы G2G (государствогосударство), G2C (государствогражданин) и C2G (гражданин-государство) интегрированы между собой. Правительство вовлекает граждан в процессы подготовки и принятия решений и общественные дискуссии.

Схожая схема развития электронного правительства разработана в рамках Европейского Союза: 1) информирование; 2) однонаправленная интерактивность - скачиваемые формы и бланки; 3) двустороннее взаимодействие - электронные формы; 4) транзакции - полноценные электронные услуги; 5) персоналиация - проактивное, автоматизированное взаимодействие. Эта схема используется Евросоюзом для определения уровня интерактивного доступа к 12 базовым государственным услугам населению, перечень которых был утвержден в 2001 г. планом «Электронная Европа: план действий»<sup>2</sup>.

#### Основные государственные услуги для населения ЕС

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Web measure model: stages of e-government evolution. United Nations E-Government Development Database. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment\_overview/webmeasure.htm

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?. Web Based Survey on Electronic Public Services. 2006. http://www.epractice.eu/files/media/media\_854.pdf

#### для сравнительного тестирования услуг электронного правительства

1. Подоходные налоги	5. Регистрация автомобилей	9.Свидетельства о рождении
		и браке
2. Поиск работы	6. Заявка на выдачу	10. Регистрация высшего
	разрешения на	образования
	строительство	
3.Выплаты в системе	7. Заявление в полицию	11. Уведомление о
социального обеспечения		перемещении
(пособия по безработице,		
пособия на детей, оплата		
расходов на лечение,		
пособия для студентов)		
4. Персональные документы	8. Публичные библиотеки	12. Услуги в сфере
(паспорта, водительские		здравоохранения
права)		

С того времени электронное обеспечение государственных услуг населению в Европе увеличилось с 21% до 63% в 2010 г.; 42% европейского населения используют правительственные сайты для получения информации, а 27% загружали электронные формы для заполнения. Правительства странчленов ЕС уделяют максимум внимания развитию интерактивного обслуживания в тех областях, где развитие электронного правительства может быстро обеспечить финансовый выигрыш за счет увеличения доходов или сокращения расходов. В этой связи, услуги, обеспечивающие доход административным учреждениям (например, услуги, связанные со сбором налогов) во всех странах Евросоюза странах реализованы на самом высоком уровне. То же самое относится и к услугам, предусматривающим прямые платежи гражданам или коммерческим структурам.

С достижением прогресса в этом направлении ведущие европейские страны предоставляют большинство основных общедоступных услуг целиком в интерактивном режиме и сосредотачивают усилия для перехода на следующий этап преобразования сферы общедоступных услуг: к использованию возможностей электронного правительства для существенного повышения качества общедоступных услуг с точки зрения пользователей.

Значительного прогресса в предоставлении государственных услуг в электронном виде достигла **Великобритания**, которая наряду с Австрией, Мальтой и Португалией, обеспечила полное онлайновое предоставление всех 12 европейских базовых госуслуг населению<sup>3</sup>. В середине 90-х гг. Великобритания признавала себя отстающей среди развитых государств по уровню готовности к информационному обществу, однако в 2000-х гг. правительство добилось увеличения расходов бюджета на создание необходимой инфраструктуры и принятия поддерживающих нормативных актов по созданию электронного правительства. Была создана специальная

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> «Europe's Digital Competitiveness Report». European Commission. 2009.

Кабинете министров, координировавшая комиссия при всю утверждены важные законопроекты ПО электронной коммерции электронной подписи, интернет был призван стать средством, перестраивающим методы работы и организацию государственных ведомств. В это время были закрыты около 1 тыс. дублирующих сайтов органов власти из 4 тыс., не вызывавших интереса британских граждан.

Разработчики единого портала государственных услуг Великобритании сформулировали новый тезис, на котором базируются современные инновации - от «правительства в интернете» к «правительству из интернета». Разрозненные государственные интернет-ресурсы стали объединяться через хранения единому стандарту И обмена данными правительственном шлюзе Government Gateway, который стал отправной точкой для доступа к сервисам по осуществлению всех государственных услуг. С подключением к системе Government Gateway британские государственные ведомства стали применять пошаговый принцип изложения В нормативных документах называется ОН (контрольный лист), в котором последовательно описаны все требования к юридическому или физическому лицу при обращении за государственными услугами.

Посещение Government Gateway обязательно при первом обращении к системе, т.к. на нем происходит регистрация в качестве физического, юридического лица или посредника. Инфраструктура Government Gateway, рассчитанная на обслуживание до 500 обращений клиентов в секунду и до 5 миллиардов запросов В год, отвечает за совершение транзакций, системы. аутентификацию безопасность пользователей аутентификации построена по принципу «скажи один раз» - пользователь один раз вводит пароль и пин-код и после этого может работать со всеми сервисами в качестве зарегистрированного пользователя. Платежный модуль шлюза позволяет оплачивать госуслуги, каждой из которых присвоен уникальный платежный код, при помощи банковских переводов и кредитных карт. В целях стимулирования спроса на новые сервисы правительством были внесены поправки в законодательство, обеспечивающие налоговые льготы для тех, кто осуществляет обязательные платежи в электронном виде. Для граждан скидка составила 10 фунтов, для бизнеса – 150 фунтов.

централизованные Первоначально функции правительственного UK (ukonline.gov.uk). портала осуществлял Online Ha основании проведенных исследований о наиболее популярных услугах в данном портале было произведено группирование онлайновых услуг конкретных «жизненных эпизодов» с целью упрощенного общения граждан с государством. На первом этапе были реализованы следующие «жизненные эпизоды»: рождение ребенка; криминальная ситуация; переезд в новый дом (квартиру); смерть близких и другие трудные проблемы; обучение вождению автомобиля; поездки (командировки и пр.). Со временем в этот подраздел были добавлены дополнительные «жизненные эпизоды»: выбор школы; переход в другую школу; поиск работы; пенсия и выход на пенсию; уход за кем-либо; открытие бизнеса<sup>4</sup>. Концепция жизненной ситуации основывается на предпосылке, что жизнь человека рассматривается как серия изменений, которые носят предсказуемый характер и частично регламентируются законодательством. Таким образом, выявление «жизненных ситуаций» позволяет связать деятельность по станадартизации государственных услуг с электронными формами предоставления услуг.

2004 Γ. В качестве портала правительства функционирует Direct.gov.uk, предназначенный предоставлять правительственные услуги гражданам через систему единого онлайнового доступа. В отличие от своего предшественника, UK Online, портал Direct.gov.uk был организован не на модели «эпизодов жизненного цикла», а на базе основных секторов правительственных услуг (здравоохранение, образование, транспорт, налоги, туризм, жилищно-коммунальное хозяйство, социальная поддержка) и целевых групп пользователей (родители, инвалиды, молодежь, выезжающие за границу). Портал Direct.gov.uk характеризуется глубиной представленной информации и дает возможность сократить время обращения пользователей к другим информационным ресурсам. В этом плане, содержание портала поддерживается не основной сервисной группой, а «профессиональными группами» созданными рамках 18 В правительственных ведомств.

Ha портале Directgov собраны наиболее полные данные об информационных услугах предоставляемых правительством, а также об услугах доступных в режиме он-лайн. Directgov предоставляет информацию по всем правительственным учреждениям Великобритании по самым различным темам: от безопасности путешествий и отпусках по уходу за ребенком до специальных нужд образования и услуг Национальных центров здравоохранения. Данный сайт также обеспечивает правительственным директориям, а также содержит ссылки на данные собранные третьими сторонами, которые могут предложить дополнительную помощь и поддержку. Обеспечивая легкость национальный сайт позволяет пользователям просматривать содержащиеся предложения ПО целевой аудитории, переходить тематике или непосредственно в раздел поиска в режиме он-лайн.

Уже к 2005 г. населению, частным компаниям и общественным организациям был предоставлен доступ к полному спектру государственных служб по интернету. В интернет было перенесено более 13 тыс. бумажных форм и осуществлено 5 млрд. операций с участием свыше 600 центральных и местных органов власти. На сегодняшний день на портале Directgov удалось сделать доступными в электронном виде 171 госуслугу, что позволило значительно сократить штат чиновников и сэкономить на аренде офисов и процедурах переписки. 124 услуги из них предоставляют органы центральной исполнительной власти и 47 – муниципальные.

-

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Информационный бюллетень Microsoft. Выпуск № 21, http://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue21/default.mspx

Среди трех самых популярных услуг к началу 2010 г. оказались сервисы Департамента таможенных сборов и доходов. В частности, огромный спрос на электронное заполнение налоговой декларации объясняется тем, что декларации необходимо подавать и сделать это через интернет проще и дешевле. На сайте ведомства, куда налогоплательщик входит под своим паролем и логином, он заполняет декларацию, которую затем немедленно отправляет. Кроме того, несмотря на то, Великобритании зарплата выплачивается работником после удержания подоходного налога, и, как правило, ничего доплачивать не надо, бывают случаи (например, доходы, полученные за рубежом), когда необходимо сумму дополнительных налоговых платежей. Существует возможность получения и налогового вычета, который также оформляется через портал DirectGov. Для того чтобы впоследствии оплатить налоги, сборы или штрафы, жители Великобритании могут воспользоваться пластиковой картой, онлайн-банкингом и другими системами электронных платежей.

Услуги, оказанные налоговой службой Великобритании<sup>5</sup>

v estyth, okasannbie nasioi oboh estykoon besinkoophtannin					
Наименование	в январе 2010 г.	за год (2009-2010)	всего за период		
услуги			2001-2010 гг.		
Оформление	2 424 810	5 872 375	23 791 210		
налогового вычета					
Оплата подоходного	331 603	5 077 005	19 879 286		
налога					
Платежи в	123 465	1 278 014	3 758 187		
строительной					
деятельности					
Всего транзакций	3 204 900	14 776 688	57 684 257		

Большой востребованностью британцев пользуются государственные услуги ДЛЯ автолюбителей. процессе онлайновой регистрации транспортных средств участвуют три независимые инстанции, включая частные страховые и автосервисные компании. Предусмотренная на сайте форма позволяет заполнить необходимые данные из всех инстанций и отослать информацию в компетентные органы. Далее заявитель получает сведения о регистрации, и через единый правительственный шлюз данные доступными для всех заинтересованных ведомств. осуществления деятельности частных компаний на этом рынке, они обязаны подключаться к правительственному шлюзу для интеграции с другими структурами. В этой связи, правительство поддержало субсидиями создание автоматизированных рабочих мест на станциях технического обслуживания. Благодаря использованию интернета, издержки государства, например на

-

 $<sup>^5</sup>$  А.Кураш. «Из грязи в князи: как правительство Британии стало электронным». 18.06.2010. CNews http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2010/06/18/396517

выдачу лицензии на вождение автомобиля, сократились с 17 фунтов (стоимость отправки документов обычной почтой) до 17 пенсов<sup>6</sup>.

DirectGov предоставляет также всю информацию, необходимую для граждан получающих или обменивающих паспорта. Данную услугу обеспечивают сотрудники службы паспортизации и идентификации при Министерстве внутренних дел. Гражданам предоставлена возможность подать заявление на получение паспорта в он-лайн режиме. Служба гарантирует, что все электронные запросы, отправленные гражданами, будут получать ответ в течение двух рабочих дней.

У британских интернет-пользователей очень популярны также сервисы NHSchoice, посвященной здравоохранению, где предусмотрены пошаговые действия в случае заболевания, возможности отправки запросов медучреждения, получения советов врачей, месторасположение ближайших медицинских и лечебных пунктов, а также аптек<sup>7</sup>. На сайте размещена которая содержит более 700 тематических энциклопедия здоровья, материалов о симптомах заболевания, диагностики и лечения. Сайт также телефонную поддерживает круглосуточную «горячую линию», где пользователи могут получить оперативную помощь и консультацию работников. Пациенты В онлайновом режиме медицинских зарезервировать прием и время по своему усмотрению в медицинском учреждении. Практикующий врач, в свою очередь, должен предоставить пациенту предварительное согласие и регистрационный номер на прием<sup>8</sup>.

системы Централизация сервисов электронного правительства позволила сделать их не только более простыми и доступными для граждан, сэкономить существенные средства госбюджета. также экономический фактор является одним из главных двигателей программы электронного правительства Великобритании. Так, при ежегодных расходах на поддержание портала в 30 млн. фунтов экономия государственных средств 300-400 млн. фунтов в год, учитывая, что в среднем при переходе на онлайн-обслуживание государство экономит по 8 фунтов на каждой услуге. Тенденция экономии средств на предоставление госуслуг и далее будет продолжаться. В настоящее время в системе Directgov зарегистрировано 10 млн. пользователей (25 млн. посещений ежемесячно), и будет пополняться значительным сегментом незадействованной аудиторией цифрового телевидения и пользователей мобильной связью. Только за счет подключения к госуслугам на портале DirectGov 4 млн. британцев, до сих пор не пользовавшихся интернетом, правительство сможет сэкономить 1,5 млрд. долларов в год<sup>9</sup>.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Электронное королевство. «Финансовые Известия». 29 июля 2007 г. http://www.finiz.ru/adv/article1269435/

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Directgov UK - Transforming digital public service information. Best EU's e-practice. http://epractice.eu/cases/directgov

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Online Availability of Public Services: How Is Europe Progressing?. Web Based Survey on Electronic Public Services. p.79

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> The Digital Britain Report. 2009.

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.culture.gov.uk/what\_we\_do/broadcasting/6216.aspx

С целью дальнейшей оптимизации административных процедур под дистанционного предоставления государственных правительство планирует в 2011 г. на смену портала Directgov запустить новый правительственный сайт MyGov («мое правительство»). Это будет персонализированный веб-портал для каждого британца, смоделированный по принципу работы портала Facebook, который позволит гражданам общаться с государством в режиме онлайн. В этой связи, граждане Великобритании должны будут завести личную страницу на портале MyGov. Персонализированная идентификация позволит не выходя из дома подавать заявления о приеме детей в школу, заполнять заявку на социальные пособия, вносить муниципальный налог, напрямую общаться с учителями своих детей, а также получать советы лечащего врача. Создание портала MyGov даст возможность правительству закрыть многочисленные офисы, целью которых является общение с гражданами лицом к лицу: биржи труда и налоговые службы, бюро по регистрации автомобилей и оформлению паспортов, службы социального обеспечения. Будут также закрыты многочисленные телефонные центры, которые фактически дублируют все эти службы.

При предоставлении государственных и муниципальных услуг во Франции применяются различные сочетания форм взаимодействия с пользователями - использование бумажных и электронных носителей, устных и письменных обращений. Пользователь и каждый орган власти имеют право самостоятельно выбирать бумажную или цифровую форму 2002-2003 гг. обращений И ответов. В была проведена административных предоставления государственных процедур муниципальных Во-первых, полный перечень услуг. составлен административных процедур, в результате чего часть процедур была упрощена. Во-вторых, утверждены все процедуры, бланки и формуляры для всех органов власти, что лишило их права самостоятельно принимать решения о введении новых бланков и формуляров.

К 2011 г. во Франции планируется перевести в электронную форму около 80 из примерно пятисот государственных услуг<sup>10</sup>. План перехода формировался с учетом приоритетов граждан и бизнеса, выявленных на основе детальных опросов. По каждой приоритетной услуге создается так называемый «мандат» - пошаговый план перевода ее в электронную форму. В нем описывается текущее состояние услуги и «дорожная карта» ее улучшения, указывается стоимость информатизации. Осуществляется последовательная разбивка административных процедур: получение информации об оказании услуги, получение и заполнение бланков и формуляров, отправка их в органы власти, получение уведомлений и ответов, оплата налогов, пошлин и сборов и т.д.

 $<sup>^{10}</sup>$  «Государственные услуги on-line: опыт Франции». Об опыте решения задач, стоящих перед странами в области создания электронного правительства. Государственный университет - Высшая школа экономики. http://hse.ru/news/recent/10768666.html

В настоящее время более 55% жителей Франции имеют дома доступ в интернет11, поэтому наиболее удобной формой электронного взаимодействия пользователя с органами власти является единый национальный портал service-public.fr, на котором размещена самая полная информация о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых органами власти Франции. В случае если граждане не имеют возможности доступа в интернет из дома, они могут воспользоваться бесплатными точками доступа расположенными интернет, В хвидем И почтовых Официальный портал французской администрации Service-public.fr запущен в 2000 г. в результате объединения различных имеющихся в интернете публичных ресурсов с целью облегчения доступа пользователей к административной информации и электронным услугам. Новая версия портала начала функционировать с ноября 2009 г.

Портал сфокусирован на потребностях пользователей и построен по жизненным ситуациям: vзнаваемым получения водительского удостоверения, свадьба, рождение ребенка, устройство на работу, декларирование доходов, уплата налогов, пенсионное оформление. Доступ ко всей административной информации представлена ясно и просто в трех секциях. В секции «Ваши права и процедуры» заложено 200 папок, 2,5 тыс. технических спецификаций, ответы на часто задаваемые вопросы, несколько тысяч связей с полезными ресурсами - формы, процедуры онлайн, справочные тексты, общественные веб-сайты. Путем автоматизированного опроса клиента на портале уточняется его конкретная проблема, заполняются необходимые формы. Далее автоматически производится информации в других ведомствах. Клиент получает информацию о ходе исполнения его дела, возможных визитах к чиновникам с предварительной записью и прочем. Предусмотрена возможность оплаты государственной услуги on-line. В портале имеется справочник государственных услуг (70 тыс. организаций, 11 тыс. национальных служб, 60 тыс. местных отделений и 14 тыс. ответственных лиц). За восемь лет посещаемость портала servicepublic.fr возросла, с 5,5 млн. в 2001 г. до 49 млн. в 2008 г.

Качеству оказания государственных и муниципальных услуг удовлетворенности пользователей электронном виде И уделяется повышенное внимание. Основной структурой, занимающейся мониторингом качества оказания этих услуг и удовлетворенности пользователей, является Инновационная служба. Сформированы целевые группы пользователей, потребности которых изучаются. На основе взаимодействия с этими целевыми группами принимаются решения о совершенствовании и развитии Для интерактивного административных процедур. взаимодействия пользователями Инновационной службой создан специальный www.ensemble-simplifions.fr. Государство принимает на себя обязательства по срокам ответа государственными органами и рассмотрения обращений. Внутренняя организация деятельности государственных органов должна

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> «Europe's Digital Competitiveness Report. ICT Country Profiles». 2010. European Commission.

соответствовать оптимизации имеющихся в его распоряжении ресурсов и времени предоставления услуги. Каждые два года по заказу Инновационной службы проводятся опросы общественного мнения о качестве оказания услуг в электронном виде.

При создании портала service-public.fr была принята «концепция качества», основной принцип которой заключается в том что, пользователю должна предоставляться качественная информация - ясная, достаточно понятная и точная. Пользователи на порталах могут оставлять свои предложения по любым улучшениям, связанным с повышением качества предоставления государственных и муниципальных услуг (в комментариях и предложениях). Пользователи оценивают портал service-public.fr ежегодно через опросы онлайн. В 2008 г. удовлетворенность пользователей работой портала составила 96%.

Развитие электронных государственных услуг во Франции ведет к формированию новых сервисов, позволяющих гражданам эффективно и легко взаимодействовать с государством. Французские граждане Франции могут, к примеру, создать индивидуальные учетные записи, в которых электронные персональных хранятся аналоги документов, запрашиваемые данные, официальные результаты обращений в органы власти. В таком «электронном сейфе» можно, например, поместить копию паспорта, причем, если это сделать при участии соответствующего государственного органа, то она будет иметь ту же юридическую силу, что и бумажный документ. Через персональный «электронный сейф» гражданин может официально оповещать уполномоченные органы о смене места жительства, получать записи актов гражданского состояния, отслеживать продвижение обращений к различным службам. Полный доступ к такой персональной базе данных имеет лишь ее владелец, а государственные органы получают информацию с его разрешения. Все взаимодействия фиксируются, чтобы гражданин знал, кто, когда и какими персональными данными пользовался.

Большую популярность у населения получила автоматизированная система налогообложения граждан и предприятий - программа «Коперник»<sup>12</sup>. В период реализации программы (2001-2009 гг.) стоимостью в 1,5 млрд. евро создана уникальная система учетных записей для всех налогоплательщиков в стране, соответствующая база данных, сервисы для приема безбумажных налоговых деклараций и электронного взаимодействия. Первой была введена в действие система представления деклараций по налогу на добавленную стоимость, которая стала доступна в 2001 г. для 3 млн. пользователей через интернет и для поставщиков профессиональных услуг (бухгалтеров, консультантов по налогам). Второй онлайновой услугой стало представление декларации по налогу на доходы. Налогоплательщики получили возможность заполнять декларации в онлайновом и автономном режиме и заверять их

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> About Copernic tax project. Minister of the Economy, Finance and Industry of France. http://www.absoluteastronomy.com/topics/Copernic\_tax\_project

электронной подписью. К 2003 г. все электронные каналы (интернет, телефон и электронная почта) были предоставлены в распоряжение налогоплательщикам для подачи деклараций и консультаций.

В 2004 г. для населения была предложена единая упрощенная налоговая учетная с функциональными средствами подачи деклараций, проверки подлежащих выплате и выплаченных сумм. В настоящее время портал www.impots.gouv.fr предоставляет налогоплательщикам доступ к полной налоговой отчетности. Налогоплательщики имеют круглосуточный доступ к своим учетным записям и могут проверять свои учетные записи в любое время, отслеживать обработку данных, выполнять все необходимые финансовые операции и подавать декларации в режиме реального времени. Налоговые органы, в свою очередь, могут предоставлять такие услуги, как напоминание о платеже и графике представления деклараций в течение года.

В 2006 г. Управление начало рассылать предварительно заполненные физическим декларации лицам-плательщикам подоходного налога. Декларации были заполнены налоговыми органами на основе сведений, полученных от работодателей и органов социального страхования, рассылались электронной почте. Сведения, указанные включали социальное декларациях, имя, адрес, положение налогоплательщика, а также доход, полученный от зарплаты или пенсии. Налогоплательщики должны были заполнить только раздел, связанный с удержанием налога, и проверить точность предварительно внесенных сведений.

В результате модернизации национальной налоговой системы, спрос на электронные налоговые услуги растем впечатляющими темпами. Если в 2004 г. в режиме on-line было заполнено и сдано 1,3 млн. налоговых деклараций физических лиц, то в 2009 г. их число превысило 9 млн. деклараций что составляет более четверти общего числа налогооблагаемых физических лиц. Ожидается, что в 2010 г. программа «Коперник» начнет окупаться за счет сокращения бумажного документооборота, численности чиновников, повышения собираемости налогов.

Граждане, которые не умеют или не имеют возможности пользоваться ΜΟΓΥΤ получить необходимую интернетом, ИМ информацию государственным услугам через телефонную службу «Allo Service public – 3939»<sup>13</sup>. Первые центры телефонного обслуживания граждан и организаций по вопросам предоставления государственных и муниципальных услуг (межминистерские центры административной информации) были созданы в 50-х гг. Было создано 9 таких центров по региональному принципу. В 2009 г. была проведена техническая модернизация и организационная реорганизация этих центров, в результате которых создан единый центр телефонного обслуживания граждан организаций ПО вопросам предоставления И

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> About Allo Service Public. «Successful debut for French public administration call centre». http://epractice.eu/node/283238

государственных услуг - общедоступная телефонная служба «Allo Service public – 3939».

«3939» является сокращенным универсальным телефонным номером, набрав который пользователь, вне зависимости от того из какой сети (стационарной или мобильной) на территории Франции он осуществляет вызов, соединяется с оператором центра телефонного обслуживания и может задать ему любые вопросы, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг органами власти Франции. Время работы центра телефонного обслуживания с понедельника по пятницу с 8.00 до 20.00, в субботу с 8.30 до 18.00. Звонок на этот номер не является бесплатным - стоимость звонка из фиксированной сети определяется по тарифу местного звонка, стоимость звонка из сети мобильной связи определяется тарифами оператора мобильной связи.

Каждый оператор центра телефонного обслуживания имеет компьютер, с помощью которого ему доступна «база знаний», содержащая всю государственных информацию И муниципальных услугах, предоставляемых во Франции. Оператор может рекомендовать обратившемуся как наиболее эффективно решить возникшую у него проблему: использовать электронные коммуникации (интернет, звонок в орган власти) или необходим личный приход в орган власти. Содержание ответов на вопросы пользователей тщательно составлены организацией «Французская документация» с участием представителей тех органов муниципальной государственной власти, которые предоставляют соответствующую государственную или муниципальную услугу. Ответ должен быть простым, четким и понятным пользователю, в этой связи все операторы центра телефонного обслуживания проходят специальную профессиональную подготовку.

Оплата услуг центра телефонного обслуживания осуществляется за государственного Франции. средств бюджета Организация, счет выбирается обслуживающая центр телефонного обслуживания, «Французской документацией» каждые три года на конкурсной основе. В заключаемом результатам конкурса контракте устанавливаются ПО качественные показатели работы центра телефонного обслуживания, в том числе время ожидания пользователем ответа оператора. В течение срока действия контракта сотрудниками организации «Французская документация» и сотрудниками органов государственной власти регулярно осуществляется мониторинг качества обслуживания пользователей при их обращениях в центр телефонного обслуживания. При этом оценивается не только время ожидания ответа оператора, но и корректность его общения с пользователем, содержательность и понятность предоставляемой информации.

По оценкам организации «Французская документация», до 90% пользователей получают необходимую им информацию именно от операторов центра телефонного обслуживания. В случае, если задаваемый пользователем вопрос является сложным и оператор центра телефонного обслуживания не может самостоятельно ответить на него, вызов в рамках

установленного соединения перенаправляется специалистам того органа государственной или муниципальной власти, который предоставляет интересующую пользователя услугу. Для ответа на такие звонки в каждом органе государственной или муниципальной власти имеется не менее двух человек, с соответствующими должностными обязанностями. В 2009 г. центр телефонного обслуживания принял 1,4 млн. звонков.

Мировой опыт показывает, что одним из способов упрощения процедур получения государственных услуг является создание центров обслуживания населения в предоставления услуг по принципу «одного окна». Успешной моделью взаимодействия государства и граждан при предоставлении государственных и муниципальных услуг стали такие центры в **Бразилии**, технологии и опыт деятельности которых позволяют достаточно безболезненно осуществить переход от бюрократии к «сервисному» государству. Бразилия была в числе первых стран, создавших инфраструктуру таких центров, и наиболее состоявшимися примерами являются программы Поупатемпо в штате Сан-Паоло и SAC (центры обслуживания населения) в штате Бахия.

Модель обслуживания по принципу «одного окна» в различных штатах  $\mathbf{\mathit{Б}}$ разилии $^{14}$ 

Центр	Поупатемпо	SAC	Rio Simples
Штат	Сан-Паоло	Бахиа	Рио-де-Жанейро
Население (IBGE – перепись	37 млн.	13 млн.	14 млн.
2000 г.)			
Год создания	1997	1995	2001
Стационарные подразделения	11	25	2
Мобильные подразделения	7	2	0
Среднее количество посетителей в день	75,000	42,300	2,250
Среднее количество посетителей в месяц	1.5 млн.	847,000	45,000
Общее количество посетителей со времени открытия	153 млн.	90 млн.	2.5 млн.

Качество Бразилии 90-xгосударственных услуг характеризовалось уровнем вследствие неэффективности, низким недостаточной оснащенностью, слабым информационным обеспечением профессиональной органов управления, отсутствием мотивации

1/1

 $<sup>^{14}</sup>$  Презентация Д.Анненберга (Бразилия) «Программа «Поупатемпо»: центр обслуживания и его инновации. www.hse.ru/data/2010/05/20/1217065640/5.ppt

государственных служащих. Государственные услуги предоставлялись различными государственными ведомствами в разных местах и на основе разных стандартов предоставления. Персоналу не хватало информации и координирования в осуществлении своих функций. Вследствие постоянных длинных очередей в местах оформления документов существовал «черный» рынок мест в очередях, услуги оказывались привилегированными посредниками, которые устанавливали высокие ставки.

В целях совершенствования системы предоставления государственных услуг правительством штата Сан-Пауло было учреждено акционерное общество «Prodesp» (компания по переработке данных), перед которой были поставлены задачи системной интеграции, предоставления инфраструктуры ИКТ для целей государственного и муниципального управления; консультационные услуги в сфере предоставления государственных услуг, а также в области ИКТ; организация предоставления государственных услуг в штате Сан-Пауло в рамках программы предоставления государственных и муниципальных услуг Поупатемпо<sup>15</sup>.

Реализация программы Поупатемпо («экономь время») началась в 1997г., когда был открыт первый стационарный центр предоставления государственных услуг в городе Сан-Пауло. Цели программы Поупатемпо состояли в создании показательной модели обслуживания населения для государственных органов, представлении инновационных методов по предоставлению имеющихся услуг. В концепции программы Поупатемпо стояла задача размещения нескольких организаций, оказывающих государственные услуги в одном месте.

На базе типового стационарного центра Поупатемпо предоставляется около 500 государственных и муниципальных услуг, а также услуг, предоставляемых государственными и отдельными частными компаниями. Стоимость строительства и оснащения «под ключ» такого центра составляла 22 млн. долларов США. Среднее число рабочих мест операторов («окон») -130, а общая численность персонала (включая сотрудников «Prodesp», государственных и муниципальных служащих, а также волонтеров) – около 700 человек. Центры создаются за счет средств «Prodesp» с привлечением частных инвестиций. Как правило, центры создаются в непосредственной близости от транспортных узлов и крупных торговых и культурноразвлекательных центров либо центр предоставления услуг и торговый или культурно-развлекательный центр предоставляют собой единый комплекс. Центры работают с 7:00 до 19:00 без перерывов в будние дни, в субботу – с 7:00 до 13:00. Планируется продление часов работы с 6 часов до 12 часов в день в воскресение и другие выходные дни и введение дополнительных 6 часов в субботу

В Поупатемпо предоставляются услуги следующих групп: выдача удостоверения личности; выдача документа, необходимого для устройства на

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Сайт программы Поупатемпо оказания государственных услуг населению. http://www.poupatempo.sp.gov.br/home/

работу («трудовая книжка»); услуги федеральных и региональных налоговых органов; услуги, связанные с трудоустройством, в том числе в рамках программы «Мое первое рабочее место»; выдача справок об отсутствии судимости (требуется для устройства на работу); выдача водительских удостоверений, регистрация автомобилей; регистрация малых предприятий; защита прав потребителей; деятельность мировых судей; коммунальные услуги и услуги связи: электро- и водоснабжение, телефонная связь и др.; почтовые услуги; банковские услуги. Только за период 1997-2007 гг. услугами Поупатемпо воспользовались более 153 млн. бразильцев. Наиболее популярными видами услуг для населения в центрах Поупатемпо являются регистрация автотранспорта, получение или обновление водительской лицензии, оформление удостоверения личности, трудовой книжки и страховки при безработице<sup>16</sup>.

Большинство услуг предоставляется в режиме реального времени (в момент обращения заявителя), документы распечатываются и ламинируются на месте. Отдельные услуги требуют повторного обращения за результатом, например, выдача удостоверения личности, но не позже чем через 2 дня после первого обращения. В таком случае заявитель при сдаче документов получает исчерпывающую памятку о том, когда и куда он должен обратиться за результатом. В центре Поупатемпо располагаются также кафе, небольшая библиотека, фото на документы, ксерокопия, пункт общественного доступа в Интернет (законодательство штата Сан-Пауло гарантирует каждому гражданину бесплатное обеспечение 30 минут доступа в Интернет в день).

видно из нижеследующей таблицы, выпуск удостоверения через Поупатемпо стоит штату несколько личности дороже, традиционным методом. Однако, учитывая сокращенные расходы для граждан и общества при обращении в Поупатемпо, в итоге показывает экономические преимущества инновационных методов над традиционными<sup>17</sup>. В среднем, каждая услуга, оказываемая в Поупатемпо, обходится штату в R\$3.06 (не включая заработную плату госслужащих). 10 станций Поупатемпо в Сан-Паоло обходятся правительству штата в R\$60.49 млн., а среднемесячные расходы на станцию Поупатемпо составляют R\$500-700 тыс. в зависимости от размера и спроса.

#### Сравнительные расходы на оформление удостоверения личности

Расходы в ходе процесса	Стоимость выпуска удостоверения с применением традиционного метода	Стоимость выпуска удостоверения в Поупатемпо
для штата	R\$ 8.44 <sup>18</sup>	R\$ 12.77

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> «São Paulo's TimeSaver Centers». World Bank. http://go.worldbank.org/IB7KM2I780

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Д.Анненберг. «Программа «Поупатемпо»: центр обслуживания и его инновации.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Текущий курс бразильского реала составляет 57 центов США.

для гражданина	R\$ 41.51	R\$ 23.95
общие расходы	R\$ 49.95	R\$ 36.72

В целях эффективной работы системы Поупатемпо разработаны и приняты регламенты функционирования центра, а также регламенты взаимодействия центра и органов исполнительной власти. Услуги, в зависимости от специфики, непосредственно могут предоставляться как Поупатемпо, государственными, центра так сотрудниками И муниципальными служащими и волонтерами. Необходимость участия в государственных предоставлении услуг государственных муниципальных служащих определяется регламентами и соглашениями. За оперативность и качество предоставляемых услуг, удовлетворенность заявителей отвечает руководство центра предоставления услуг. Таким образом, в соответствии с регламентирующими документами, сотрудники государственных организаций, работающих в Поупатемпо, находятся в двойном подчинении - собственного руководства и руководства центра. Руководство количество рабочих центра тэжом изменять мест предоставления тех или иных услуг в зависимости от сезонной загрузки.

В штате Сан-Паоло созданы также мобильные группы предоставления услуг Поупатемпо для обслуживания городов, которые находятся далеко от основных городских центров. Такие мобильные подразделения служат в качестве инструментов для социального и цифрового вовлечения населения (электронные услуги при поддержке со стороны персонала). необходимое оборудование установки мобильного ДЛЯ центра предоставления услуг перевозится в трейлерах. После установки мобильного центра трейлер используется как помещение для предоставления услуг. Центры устанавливаются в течение нескольких часов в оживленном месте (к примеру, возле рынков), и функционируют от 3 дней до 3 недель, обслуживая в среднем 850 клиентов в день<sup>19</sup>. Жители ближайших районов заранее информируются о начале работы мобильного центра.

В штате Бахия также успешно функционируют центры обслуживания населения, объединяющие в себе представительства государственных органов уровня федерации, штата и города для предоставления в одном месте услуг, наиболее часто востребованных населением<sup>20</sup>. Они создавались по принципу «супермаркета» государственных услуг и предлагают максимум комфорта, удобства, эффективности и гибкости. Перечень государственных и муниципальных услуг для населения центров состоит из следующих видов услуг: выдача удостоверений личности, присвоение номера социального страхования, продление водительских прав и регистрация автомобиля, выдача справок о состоянии на учете в полиции, регистрация бизнеса, уплата

<sup>20</sup> Citizen Service Centers in Bahia, Brazil.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Д.Анненберг. «Программа «Поупатемпо»: центр обслуживания и его инновации.

социального налога, юридические консультации, консультации по защите прав потребителей, информация о проведении государственных тендеров, прием жалоб и заявлений на подключений к сетям канализации, энерго и водоснабжения и т.д. Помимо этого в центре предусмотрены вспомогательные услуги банка, где жители могут произвести различные платежи за услуги, фотографирование и ксерокопирования. Список услуг расширяется по мере развития центров, технологий и потребностей населения.

SAC объединяют в себе услуги более 30 государственных министерств, ведомств и агентств, включая министерство социальной защиты, министерство сельского хозяйства и аграрных реформ, государственный департамент автотранспортных средств, департамент муниципальных услуг, департамент труда и социальной защиты, агентство общественной безопасности, федеральную полицию, государственную водную и очистную компанию, гражданский суд и т.д., которые предлагают более 500 различных услуг.

SAC отличаются между собой ПО размеру количеству И предоставляемых размер центра зависит количества услуг, И OT государственных ведомств, представители которых оказывают услуги. В приемной каждого центра имеется представлена информация о том, какие агентства представлены в каждом из существующих SAC. Граждане также могут получить эту информацию по бесплатному телефонному номеру. Вне зависимости от размеров центра на входе располагается приемная, где посетитель может объяснить, какие услуги ему нужны. Для наиболее востребованных услуг секретарь вносит имя посетителя в электронную базу данных соответствующего агентства, которое предоставляет эту услугу, затем посетитель получает жетон, на котором указаны порядковый номер в очереди и предварительное время ожидания.

Важными факторами успеха деятельности SAC в Бахии стало то, что они получили политическую и финансовую поддержку правительства. Администрация штата покрыла значительную часть расходов для первых агентств, присоединившихся к системе центров. В настоящее время, когда система центров доказала свою эффективность, привлечение новых государственных агентств и ведомств больше не представляет трудностей.

Обеспечение качества государственных услуг было возложено на специально созданное Агентство по развитию системы государственных услуг и поддержке граждан<sup>21</sup>. Агентство имеет особый статус в администрации штата и ежегодно выделяемый бюджет. Все заработанные агентством средства направляются в бюджет штата. В функции агентства входит планирование, координация, оценка, надзор за предоставлением государственных услуг, осуществление деятельности по поддержанию и

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> «Государственные услуги: Основные направления и подходы к созданию центров обслуживания населения по принципу «одного окна». UNDP Kazakhstan. 2005. стр. 12-13

расширению сети центров обслуживания населения. Агентство по развитию системы государственных услуг состоит из четырех департаментов:

- 1) Департамент оценки управления в сфере предоставления государственных услуг;
  - 2) Департамент исследования и развития государственных услуг;
  - 3) Департамент развития человеческих ресурсов и обучения;
  - 4) Департамент управления по мониторингу деятельности SAC.

Через агентство правительство штата подписывает соглашения с различными министерствами и ведомствами, оказывающими услуги через систему центров. Эти соглашения определяют, что ведомства, предоставляющие услуги через систему центров, операционно подчинены администраторам этих центров.

Управление персоналом центров представляет определенные сложности в силу того, что в состав сотрудников центров вошли как государственные служащие федеральных и местных организаций и ведомств, так и сотрудники на контрактной основе, которые госслужащими не являются. Правительство штата выплачивает зарплату сотрудникам центров на уровне оклада сотрудников федеральных агентств, участвующих в системе центров обслуживания населения. Сотрудники по контракту и государственные служащие участвующих государственных проходят специализированное обучение по обслуживанию клиентов установленными стандартами требованиями предоставлению услуг. Новые сотрудники также проходят обучение по предоставлению той или иной услуги в пределах своей компетенции.

Бразильский опыт показывает как программы центров обслуживания населения трансформировали способ оказания государственных услуг, когда решения принимаются в течение нескольких минут или часов, а не нескольких недель или месяцев. Таким образом, создается новая парадигма оказания государственных услуг - экономически эффективное, качественное и оперативное оказание услуг. Правительство добилось этого путем унификации и упрощения государственных процессов, используя ИКТ приложения для трансформации государственных операций. Повышение экономической эффективности, результативности и качества оказания услуг было достигнуто посредством консолидации излишних и дублирующих государственными инвестиций, улучшения управления ресурсами рефокусирования на потребителей.

В настоящее время к опыту Бразилии обращаются многие страны мира, постсоветском пространстве. Работа ПО созданию Многофункциональных центров (МФЦ) обслуживания населения внедрению и совершенствованию служб «одного окна» приоритетной задачей в ближайшие годы государственной и муниципальной власти в России. Свою эффективность демонстрируют первые МФЦ в некоторых российских регионах. В частности, за время открытия в ноябре 2009 г. МФЦ в селе Кондоль Пензенского района Пензенской области (население - 10 тысяч человек, зона охвата населения - 50 тыс. чел.) оказано более 16 тыс. услуг<sup>22</sup>.

Созданием центра было призвано распространить услуги, предоставляемые государственными службами с.Кондоль в 6 небольших близлежащих поселений, с тем, чтобы жители этих населенных пунктов получили возможность беспрепятственно получать интересующую их информацию из представленного перечня видов услуг, не тратя время на поездку из одного села в другое. Для получения информация гражданину необходимо обратиться либо в центральный офис МФЦ в с. Кондоль, либо в один из филиалов в близлежащих поселениях.

Перечень представленных видов услуг состоит из 143 вида услуг, 100 регламентированных которых приходится на долю документов, ИЗ подготавливаемых органами исполнительной власти, нерегламентированные услуги, оказываемые сотрудниками МФЦ. В этой связи, МФЦ взаимодействует со многими органами исполнительной власти и предприятиями социального обслуживания: с администрацией Пензенского района, с районным архивом, Управлением социальной защиты населения, Отделом образования, районными больницами, Центром населения, территориальным отделом ЗАГСа, прокуратурой, «Роснедвижимости», Пенсионного фонда, филиалами Управления инспекциями Федеральной налоговой службы, территориальными пунктами Управления Федеральной миграционной службы.

Так, при обращении заявитель может получить справку о назначении пособия беременным женщинам и пособий на детей, справку о регистрации актов гражданского состояния, сведения государственного земельного кадастра, документы о присвоении звания «Ветеран труда», информацию о вакансиях по трудоустройству, удостоверение единого образца гражданам, пострадавшим от радиационного воздействия и т.д. Необходимо отметить, что Кондольский МФЦ обслуживает население согласно утвержденному правительством Пензенской области Реестра государственных услуги<sup>23</sup>, в котором содержатся следующие сведения:

- наименование государственной услуги;
- наименование органа исполнительной власти Орловской области, предоставляющего государственную услугу;
- наименование нормативного правового акта, в соответствии с которым предоставляется государственная услуга;
- наименование получателей указанной государственной услуги (юридические/физические лица, отдельные категории);
  - ожидаемый результат предоставления государственной функции.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> МФЦ. Достижения группы компаний «Системы и проекты». <a href="http://www.mdi.ru/about.php?RubricID=3584">http://www.mdi.ru/about.php?RubricID=3584</a>

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> «Об утверждении Реестра государственных услуг Пензенской области». <u>Официальный портал Правительства Пензенской области</u>. http://penza.obl.penza.net/ad\_ref/napravl/standart/264pP

При получении сведений в электроном виде о муниципальных услугах от органов местного самоуправления, за занесение этих сведений в региональный реестр отвечают сотрудники Управления государственной службы и кадров правительства Пензенской области, назначенные ответственными за заполнение и ведение регионального реестра. Для сокращения сроков подготовки и контроля исполнения документов в МФЦ была внедрена автоматизированная информационная система, разработанная на платформе IBM Lotus Notes. Всего, для обслуживания населения было создано 57 автоматизированных рабочих мест в центральном офисе МФЦ, филиалах, органах местного самоуправления.

При обращении заявителя и предоставлении необходимого перечня документов ему выдается бланк заявления и опись принятых документов, заявление регистрируется. Bce сроки выдачи документации регламентированы и строго контролируются. Затем осуществляется перевод комплекта документов заявителя в электронный вид, для сканируется и вносится в базу данных. Далее взаимодействие служб МФЦ и органов исполнительной власти по вопросам, касающимся выдаваемого документа (запросы и ответы), производится полностью в электронном виде. Такое взаимодействие осуществляется по всем правилам делопроизводства, что существенно сокращает время ожидания заявителя. Второй приход в службу МФЦ заявителя происходит лишь за документом. Таким образом, за счет внедрения ИТК в многофункциональном центре удалось добиться административно-управленческих автоматизации процессов, качество предоставления населению государственных и муниципальных услуг.

Новые перспективные модели взаимодействия государства и граждан открывают технологии передачи данных в сетях мобильной связи. Получившее распространение в некоторых странах понятие «мобильного правительства» (m-government) - это не только разработка и оказание услуг со стороны государства на основе новых технологий, но и формирование новых возможностей интерактивных коммуникаций с обществом при подготовке и принятии политических решений. Ключевым отличием «мобильного правительства» от всех остальных типов государственных офлайн и онлайн-услуг выражается в том, что государство оказывает гражданину услуги в любое время и в любом месте, и эти услуги всегда носят адресный характер. С другой стороны, реализуя простые мобильные услуги, правительство стимулирует граждан пользоваться более сложными услугами, основанными на использовании интернета.

Так, Филиппинах «мобильное на правительство» является подразделением «электронного», которое использует ИКТ ДЛЯ стимулирования деятельности публичных Выбор организациях. филиппинских властей в пользу телефонов они объясняют тем, что мобильная связь самым распространенным средством является коммуникаций. В этой связи, в 2000 г. Национальной комиссией по государственной службе была разработана программа Citizens

реализация которой предусматривала «мобилизацию правительства» в рамках уже оказываемых электронных услуг<sup>24</sup>. Государство заключило договор с двумя крупнейшими операторами в стране Vodafone и Go Mobile о предоставлении абонентам услуг «мобильного правительства». Таким образом, государство с помощью SMS получило возможность информировать граждан и инструментарий обратной связи.

Особый акцент в этой работе правительство делает на внешнем виде городов, например о скоплении мусора. С помощью SMS граждане Филиппин получили возможность сообщать в органы МВД о происшедшем преступлении или злоупотреблении со стороны представителей правоохранительных служб. При этом владелец телефона может подкрепить фактом свое обращение, направив фотографию посредством MMS.

В целом, повсеместное использование мобильной телефонной связи, учитывая, что во всем мире около 3,5 млрд. мобильных пользователей и более 70% мирового населения охвачена сетью мобильной сети, дает этой технологии возможность сделать государственные услуги более доступными телефоны ДЛЯ граждан<sup>25</sup>. Мобильные ΜΟΓΥΤ быть доступными труднодоступных районах, где существуют инфраструктурные ограничения интернет-услуг или там, где прокладка проводной телефонной бесперспективна. Кроме того, более низкая стоимость мобильной телефонии позволяет расширить государственные услуги для социально уязвимых слоев населения в развивающихся странах.

Мировая практика указывает на широкие возможности электронного правительства в выработке механизмов регулирования процессов трудовой занятости. Одним из приоритетных направлений информатизация услуг в обеспечение развития экономики выступает обеспечение занятости населения путем создания комплексного банка данных о потребности в рабочей силе на различных государственных и коммерческих предприятиях, банка заявок о потребности в трудоустройстве, банка данных по возможным путям переподготовки специалистов и др.

В Ирландии большую популярность завоевал сайт Losing your job работу»)<sup>26</sup>, который обеспечивает информационное («Потерять свою обслуживание новых безработных и потенциальных соискателей работы. Сайт оформлен в удобном для пользователей дизайне, который упрощает доступ к информации, связанной с различными аспектами потери работы права на трудоустройство, социальное обеспечение и налоги. Сайт предлагает пошаговые действия, которые необходимо предпринять для оформления социального обеспечения по безработице, по дальнейшему обучению переквалификации возвращению трудовой или труда,

\_

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> E.Lallana. «SMS Service for the Philippines Civil Service Commission». mGovernment Case Study. http://www.egov4dev.org/mgovernment/resources/case/txtcsc.shtml

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Summary of Global Dialogue on Mobile Government. 2007. World Bank. http://siteresources.worldbank.org/EXTEDEVELOPMENT/Resources/20071129\_Summary\_of\_Global\_Dialogue\_on\_M\_Government\_v0.3.doc

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> http://losingyourjob.ie

деятельности, регулированию взаимоотношений с работодателем при сокращении рабочих мест или оплаты труда, аренде жилья или решению проблем с ипотекой.

Бельгийский сайт Au Travail («без работы»)<sup>27</sup> содержит приложения, которые позволяют безработным изыскать интересующие их меры и возможности по поиску работы. Пользователи могут заполнить онлайновую форму для описания своей предыдущей трудовой деятельности с целью дальнейших процедурных действий поиска работы по профилю в соответствии с национальной программой содействия занятости населения. В случае получения положительного ответа в сайте дается информация о механизме обращения за указанной работой. В случае отрицательного ответа, предлагаются альтернативные способы дальнейшего поиска работы.

Среди новейших разработок электронных государственных услуг в области трудоустройства в США выделяется информационная технология SMART 2010 (поисково-справочная служба квалифицированных работников)28. Система была разработана Департаментом труда штата Нью-Йорк как инструмент электронного правительства, объединяющий базу безработных жителей штата. Пользователи системы данных электронном формате, в котором указывается резюме деятельность и профессиональные навыки. Полученные профессиональные данные резюме анализируются компьютерной программой, и в течение 24 часов клиент получает по электронной почте список открытых вакансий. Таким образом, новая технология экономит время клиента от длительного поиска необходимой информации по многочисленным сайтам.

В некоторых странах СНГ в процессе перехода к электронному правительству ведется работа по стандартизации государственных услуг в сфере занятости. Стандарты необходимы в качестве системы требований к государственной услуге интересах получателя, включающая В ee характеристики процесса, формы, содержания и результата оказания данной государственной услуги, которые закрепляются нормативным правовым актом в установленном порядке. В соответствии с принятой в России концепцией стандартизации государственных услуг, разработан стандарт услуги «Регистрация безработных граждан», который включает в себя: первичную регистрацию безработных граждан; регистрацию безработных граждан в целях поиска подходящей работы; регистрацию граждан в качестве безработных; перерегистрацию безработных граждан<sup>29</sup>.

В описании стандарта результата взаимодействия для пользователя услуги говорится, что 75% обратившихся безработных граждан получат

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> http://autravail.be

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> Job Seeker Resources for SMART 2010. The New York State Department of Labor. http://labor.ny.gov/workforcenypartners/SMART.shtm

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> «Методические рекомендации по созданию Реестров государственных услуг и разработке стандартов государственных услуг». Институт проблем государственного и муниципального управления. adm.yar.ru/a\_center/admref/metodic/metodici/01.pdf

варианты подходящей работы в течение первых десяти дней, прошедших с момента их первичной регистрации. 100% обратившихся граждан получат варианты подходящей работы в течение первых трех недель с момента их первичной регистрации в центре занятости. Указанные государственные услуги предоставляются бесплатно, и в случае, если должностное лицо потребовало с пользователя внесении какой-либо платы, гражданину предлагается обратиться к его руководителю. Согласно стандарту, первичная регистрация гражданина занимает не более 10 минут, а время ожидания в очереди не более 5 минут. При первичной регистрации должностное лицо обязано сообщить пользователю следующую информацию:

- о наличии вакантных рабочих мест (должностей), об оплате и других условиях труда;
- о возможностях профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации;
- о порядке и условиях регистрации в целях поиска подходящей работы, регистрации и перерегистрации в качестве безработных;
- о правах и ответственности в области занятости населения и защиты от безработицы.

Объектом стандартизации являются и другие государственные услуги, органами власти. Кроме τογο, закрепляется обслуживания центров занятости: элементарные удобства (гардеробы, электронные системы оповещения пользователей о стулья, туалеты), приближении очереди, график работы центра, информационные стенды, система информирования населения (информация процедуре предоставления услуги в интернете, специальные программы о правах обязанности безработных в СМИ), должностных ЛИЦ И механизм обжалования действий. Таким образом, принятие ИΧ стандартов государственных позволяет упорядочить конкретизировать услуг И обязательства, усилить ответственность органов исполнительной власти перед обществом, повышает качество государственных услуг обслуживания.

## Проблемы в процессе внедрения системы электронных государственных услуг и подходы в их решении

К настоящему времени 161 страна мира приняла национальные информационные стратегии, включающие развитие электронного правительства<sup>30</sup>. Между тем, как показывает опыт создания электронного управления государства, существуют фундаментальные проблемы, тормозящие реализацию концепции электронного правительства. Это, прежде всего, отсутствие мотивации у граждан и властных структур к инновационным нововведениям, низкая компьютерная грамотность населения, недоступность услуг ускоренного интернета для значительной населения, нерегулярное финансирование. Для постсоветского пространства революционные изменения информационнотехнологической среды к тому же совпали по времени с социальноэкономической трансформацией обществ. Для населения это означает необходимость одновременной двойной адаптации: к новым социальноэкономическим реалиям и к новым требованиям информационной среды. Данная специфика и проблемы должны учитываться при разработке и реализации концепции электронного правительства.

#### Организационные и правовые проблемы

Реализация концепции электронного правительства обозначает новый способ организации и развития системы государственного управления, способ его трансформации и совершенствования для ориентации на принципиально более тесную связь с гражданами, кардинального улучшения показателей получения конкретных полезных результатов деятельности, большей эффективности деятельности и ответственности государственных органов. Первоначально процесс развития электронного правительства как информатизации органов власти начался с использования компьютеров для автоматизации внутренних процедур, ведения делопроизводства и управления кадрами, решения задач бухгалтерского учета, что привело к созданию информационных систем обработки данных.

Второй этап характеризовался дальнейшей информатизацией внутренних процедур и созданием систем информационного взаимодействия между органами государственной власти. Первые системы подобного рода осуществляли передачу данных между государственными органами с помощью машинных носителей информации и по сетям телекоммуникаций. На третьем этапе происходит интеграция всех основных информационных систем и ресурсов органов государственной власти, что позволяет на этой базе организовать эффективное сетевое взаимодействие с внешней средой, включая граждан и организации. Именно с переходом от внутренней информатизации ведомств и информатизации процессов взаимодействия

<sup>&</sup>lt;sup>30</sup> «National e-Strategies for Development – Global Status and Perspectives 2010». International Telecommunication Union Report. http://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/National\_estrategies\_for\_development\_2010.pdf1

между государственными структурами к электронному сетевому информационному взаимодействию с гражданами и организациями появляется понятие «электронного правительства».

Таким образом, информатизация и дебюрократизация означают переход от концепции классической «идеальной бюрократии», опирающейся на иерархичность и закрытость системы управления, к новой информационной парадигме, основанной на открытых сетевых структурах и управлении по результатам. В этой связи, как показывает практика в странах СНГ, основные сложности с введением электронных государственных услуг связаны с неприятием консервативной части государственного аппарата установления контроля над их деятельностью, что актуализирует задачи преодоления бюрократической ментальности, корпоративных интересов бюрократии и подготовки управленцев нового типа.

Типологическое разграничение характеристик государственного регулирования в индустриальную и информационную эпохи<sup>31</sup>

Характеристика	Государство	Государство эпохи
	промышленной эпохи	межсетевого
		взаимодействия
Управление	Бюрократическое	Обслуживание клиентов
		и передача полномочий
		на места
Административные	Обособленные	Услуги с
функции	административные	интегрированными
	функции	ресурсами
Форма обслуживания	Бумажная работа	Электронная форма
Временные затраты	Процессы с большими	Быстрый прямой ответ
	затратами времени	
Управление и	Выраженное управление	Управление и
согласование	и согласование	согласование в
		косвенной форме
Форма перечисления	Финансовые операции	Электронное
средств	вручную	перечисление денег
Система отчетности	Громоздкий механизм	Гибкая система запросов
	отчетности	на информацию
Система связи	Разобщенные средства	Интегрированные
информационных	информационной	вычислительные сети
средств	техники	
Избрание	Избрание руководителей	Оперативная демократия
руководителей	один раз в 4 года	со всеобщим участием

Бюрократическая система вся основана на информации, которая является основным продуктом административной системы государства и основные административные процессы связаны со сбором, обработкой,

\_\_\_

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Д.Тапскотт Д. Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта. М., 1999. С. 204. http://isras.ru/files/File/Socis/1-6-2006/irxin.pdf

распространением информации. производством, хранением, Перевод документации в электронный вид существенно экономит затраты на хранение и поиск необходимой информации, однако, заинтересованность во внедрении информационных систем для облегчения повседневной работы резко падает в случае реализации проектов, повышающих открытость и прозрачность работы чиновников.

«обезличенном» регламентированном При И жестко цифровом функционировании услуг большинство сотрудников министерств, ведомств и региональных администраций теряют дискреционную власть предоставлении документа, и трансформируются обслуживающий электронной системы документооборота. Как персонал показывают исследования, чиновники воспринимают информационные различные технологии в первую очередь как инструмент повышения внутренней эффективности работы подразделения, как средство облегчить себе жизнь, но не как средство повышения качества обслуживания граждан, шаг на пути к сервисному государству<sup>32</sup>. Такая позиция хорошо демонстрирует отличие западной политической культуры, где государство рассматривается как сервисная организация, оказывающая услуги населению.

Не случайно, что среди причин сравнительного быстрого развития электронного правительства в США отмечается позитивное отношение служащих к новым технологиям. Исследования, проведенные американских чиновников различного уровня, показали высокий уровень их восприимчивости интернету И растущее позитивное восприятие информационных технологий. Около 80% респондентов отмечали, что внедрение электронного правительства приведет к позитивному результату в функционировании государства. По мнению экспертов, причиной такого позитивного восприятия информационных технологий кроются в изменении философии государственных служащих В результате реформ государственного управления, ее приближение к мышлению менеджеров частного сектора, ориентированных на эффективность И результата<sup>33</sup>. В этой связи, достижения по созданию И внедрению электронного правительства должны стать одним из ключевых критериев оценки профессиональной пригодности чиновников.

электронного правительства зависит OTτογο, насколько различные государственные учреждения способны преодолевать традиционные барьеры для совместной работы на благо населения, концентрироваться на интересах граждан, а не своих узких ведомственных интересах. Как отмечает один из создателей портала Directgov M.Хобан, при внедрении электронного правительства в Великобритании министерства и органы местного самоуправления стремились сохранить свою независимость от централизованных систем, отсутствовало программное финансирование и политическая воля для императивного включения всех ведомств в единый

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> В. Солодов. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия?. Журнал «Власть». 04/2007. стр. 42 <sup>33</sup> Ibid. стр. 43

процесс, ведомства препятствовали интеграции, обосновывая это непримиримыми отличиями форм и баз данных, пытаясь предоставлять услуги онлайн, исходя из собственных интересов.

Решить проблему межведомственной конкуренции и «электронной суверенизации» стало возможным с созданием постоянно действующего головного, обладающего высшими полномочиями в данной сфере и решения которого являются обязательными к исполнению всеми государственными учреждениями<sup>34</sup>. В Великобритании головной организации, роль контролирующей правительства создание систем электронного стратегическом Совет руководителей уровне, выполняет служб информационных технологий, подчиняющийся непосредственно Секретариату кабинета министров. В его состав входят 30 представителей различных государственных учреждений от федерального до местного уровней, включая полицию и государственную службу здравоохранения. Цель этого шага состояла в повышении роли руководителей служб ИКТ государственных учреждений и результативности государственных проектов в сфере информационных технологий. Ответственность за разработку систем электронного правительства была возложена на Отдел по вопросам правительства Секретариата кабинета министров, электронного сотрудничающей с Советом руководителей служб информационных технологий<sup>35</sup>.

Кроме того, в кратчайшие сроки были подготовлены и проведены через законодательную процедуру законы и поправки к законам, превращающие электронный документ в реальный юридический инструмент. Необходимо отметить, что в рамках Евросоюза согласована минимальная правовая база для развития системы электронного правительства, выраженная в форме Директив Европейской комиссии, которые все страны-участницы обязаны внедрить в национальное законодательство. Соответственно, во всех странах ЕС приняты законы, касающиеся электронных цифровых подписей, электронной торговли, защиты данных и государственных заказов.

Учитывая, что правила взаимодействия различных ведомств и документооборот между электронными документами ограничивается не только законодательными актами, а в значительной степени регулируются распоряжениями правительства, министерскими приказами, техническими регламентами, в Великобритании была также проведена полная ревизия всех нормативных актов на предмет внесения в них соответствующих поправок. Наряду с этим, были разработаны практические руководства, стандарты и образцы проектов, описывающих самые разные аспекты работ по созданию электронных представительств местных администраций, которые любой

 $<sup>^{34}</sup>$  В некоторых стран для координации процесса электронного правительства создается межведомственный орган.

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Chief Information Officer Council. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.cabinetoffice.gov.uk/cio.aspx

разработчик информационных решений может получить на централизованном сайте в открытом доступе<sup>36</sup>.

В этих документах подробно описаны как технологические стандарты, так и требования к содержанию государственных сайтов. В итоге, вне зависимости от конкретного разработчика, администрация любого города может быть уверена в полноценности своего портала и в согласованности своего сайта с другими правительственными порталами и службами. Таким образом, в стране была принята реализуется «дорожная карта» движения к построению электронного правительства с целью гармонизации разнонаправленных векторов информационного развития.

С учетом накопленного опыта передовых стран, страны, начавшие процесс разработки и внедрения электронного правительства несколько позже, больше внимания уделяли созданию единого портала с общим реестром государственных услуг. Назначался единый орган, ответственный за развитие электронного правительства, определялись классификаторы услуг для центрального портала и сайтов отдельных органов власти, единая система платежей, формы идентификации пользователей, в том числе с идентификационных различных вариантов использованием обеспечиваемой ею электронной подписью, гражданина технологические требования и объединенная информационная база. Таким образом, при объединении ведомственных и региональных электронных сервисов требуется разработка целостной концепции центрального и типового регионального порталов, базирующихся на единых реестрах государственных услуг<sup>37</sup>.

Одним условий процесса создания ИЗ важных электронного правительства является обеспечение финансирования программы и контроль над использованием денежных средств. Так, серьезным недостатком хода реализации программы «Электронная Россия» специалисты считают ее постоянное недофинансирование. В среднем бюджет по статьям исполнялся максимум на 20% от заявленных потребностей<sup>38</sup>. Основным источником финансирования внедрения электронного правительства в мире является бюджет. Для решения финансовой проблемы государственный государств предоставляют начальный капитал, чтобы дать толчок проектам, которые различные организации в дальнейшем должны будут финансировать самостоятельно. Дополнительное финансирование может поступать от неправительственных учреждений частного бизнеса, организаций, международных структур.

Примером эффективного контроля использования финансовых средств является Канада. Для реализации национальной программы электронного правительства в 2000-2006 г. федеральное правительство выделило 880 млн.

http://archive.cabinetoffice.gov.uk/e-government/docs/qualityframework/pdf/quality.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Quality Framework for UK government website design.

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> А.Жулин. Перспективы развития порталов государственных услуг в контексте административной реформы в РФ. «Вопросы государственного и муниципального управления». 2008. № 3, стр.186 <sup>38</sup> А.Москаленко. Приключения «электроников». «Экономика и бизнес». №35/2009.

канадских долларов, из которых более половины ассигнований пошло на выполнение проекта по информационной защите информации граждан и бизнес-информации, и только 5% от всей суммы были затрачены на руководство программой<sup>39</sup>. Сфера информатизации является благоприятной для злоупотреблений, поскольку критерии оценки стоимости в ней весьма специализированы. С целью обеспечения оптимального сочетания цены и качества услуг, а также содействию развития горизонтальных связей, правительство осуществляло централизованное финансирование в ходе открытых процессов, с использованием четких критериев и путем коллегиального рассмотрения предложений. Неизменным критерием стало совместное финансирование проекта на основе государственно-частного партнерства.

#### Информационное неравенство

Информационное или цифровое неравенство - сложное социальноэкономическое явление, которое тэжом рассматриваться международном уровне, когда целые регионы не имеют адекватного реалиям современного мира уровня доступа к информационным технологиям, так и на национальном, когда отдельные части страны, различные социальные группы выпадают из информационного общества. В глобальном контексте термин «цифровое неравенство» стал активно употребляться при анализе диспропорций между странами в сфере ИКТ, которое может привести к дальнейшему углублению экономического и социального неравенства и, в результате, повысить рост нестабильности в мире. Границы информационно богатых и информационно бедных регионов практически совпадают с границами индустриально развитых регионов (Северная Америка, Западная Европа, развитые страны Юго-Восточной Азии) и стран «третьего мира» (Африка, Азия, Южная Америка).

Уровень развития электронного правительства в странах мира<sup>40</sup>

Место	Страна	Индекс	Место	Страна	Индекс
		развития			развития
		электронного			электронного
		правительства			правительства
1.	Южная Корея	0.8785	11.	Сингапур	0.7476
2.	США	0.8510	12.	Швеция	0.7474
3.	Канада	0.8448	13.	Бахрейн	0.7363
4.	Великобритания	0.8147	14.	Новая Зеландия	0.7311
5.	Нидерланды	0.8097	15.	Германия	0.7309
6.	Норвегия	0.8020	16.	Бельгия	0.7225
7.	Дания	0.7872	17.	Япония	0.7152
8.	Австралия	0.7863	18.	Швейцария	0.7136
9.	Испания	0.7516	19.	Финляндия	0.6967

 $<sup>^{39}</sup>$  Казначейство: становление и развитие. «Финансы». №6/2008 стр.32-33

<sup>&</sup>lt;sup>40</sup> United Nations E-Government Survey 2010. http://www2.unpan.org/egovkb/global\_reports/10report.htm

10.	Франция	0.7510	20.	Эстония	0.6965

Как видно из таблицы последнего отчета ООН по состоянию электронного правительства в мире, большинство мест первой двадцатки занимают экономически развитые страны, располагающие ресурсами ресурсы для применения информационных и создания благоприятных условий для вовлечения населения в информационную среду. Тенденция сохранения разрыв в информационном развитии между развитыми и развивающимися странами будет иметь место и в обозримой перспективе, т.к. богатые государств в своей политике делают упор на совершенствование уровня ИТ-инфраструктуры и развитие информационного образования населения. В развитом мире большинство домохозяйств уже пользуются широкополосным подключением. Так, 90% домохозяйств в Дании имеют широкополосный интернет со скоростью трафика в 2 Мбт/сек<sup>41</sup>. В тоже время, уровень проникновения фиксированной широкополосной связи в развивающихся странах составляет лишь 3,5%42. Для развивающихся стран и стран с переходной экономикой информационное неравенство чревато двумя опасностями: эти страны оттесняются на обочину развития; развивается негативное отношение к преимуществам информационной цивилизации.

Разница в уровне проникновения и доступности интернет имеет и внутристрановой характер. ИКТ распространяются высокими темпами, однако при этом возникают большие различия в степени проникновения и доступности этих технологий в крупных городах и среди жителей малых городов, поселков, сельской местности, удаленных регионов. Так, во многих российских областях провайдеры не могут предоставить пользователям скорость доступа выше 1 Мб/с, в то время как в Москве скорость в 4Мб/с считается нормой. Кроме того, неограниченный доступ к интернету (скорость 1Мб/сек.) по выделенной линии в Москве стоит от 167 рублей в месяц, а региональным пользователям аналогичная услуга стоит в 5 и более раз дороже. Основной причиной подобной ситуации является неразвитая конкуренция на рынке предоставления доступа в Интернет в регионах и сохраняющаяся фактическая монополизация отрасли, в результате чего на рынок довольно сложно попасть новым операторам.

#### Доступность интернета в некоторых регионах России<sup>43</sup>

Город	Скорость доступа	Тарифы на широкополосный интернет в месяц
Москва	1 Мбит/с	167 руб.
Владивосток	128 Кбит/с	1300 руб.

<sup>&</sup>lt;sup>41</sup> «Europe's Digital Competitiveness Report». European Commission. 2009.

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Отчет о положении в области развития всемирной электросвязи за 2010 г. Всемирная конференция по развитию электросвязи.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Широкополосный доступ с неограниченным трафиком. Мониторинг РАЭК и РОЦИТ, 2007 http://www.finam.ru/analysis/forecasts00B2F/default.asp

Челябинск	256 Кбит/с	1200 руб.
Краснодар	512 Кбит/с	1300 руб.

Таким образом, цифровое неравенство вызывает новый вид социальной дифференциации, вытекающий из разных возможностей использования новейших информационных и телекоммуникационных технологий. Оно выражается в одновременном присутствии в обществе социальных групп, которые активно используют информационные технологии, и групп, которые не могут себе этого позволить по различным причинам: низкий доход, недостаток образования и культуры, отсутствие необходимых навыков, ограничение физических возможностей, в силу преклонного возраста.

Эта проблема затрагивает не только экономические аспекты развития общества, но и политические, и без ее решения концепции информационного общества и электронного правительства просто теряют смысл. Для эффективной борьбы с информационным неравенством необходима активная позиция государства, т.к. игнорирование интересов и потребностей в ИКТ определенных слоев населения ведет общество к разделению на узкий слой информационной элиты и большей части населения, что при дальнейшем процессе информатизации может вызвать рост социальной напряженности.

В этой связи, во многих странах развертываются программы, целью которых является существенное повышение компьютеризации и компьютерной грамотности населения, прежде всего в удаленных от центра регионах страны. Если в Финляндии обеспечение широкополосной связью определено как одно из базовых прав человека, то в Великобритании принята программа стоимостью в 300 млн. фунтов, предусматривающая раздачу миллиону беднейших британских семей ваучеров на покупку компьютерной техники и подключению к Интернет номиналом до 700 фунтов. В Италии запущена программа развертывания на широкой региональной основе технологий WiMAX, которая предоставляет каждому интернет-пользователю четко регламентированный промежуток времени<sup>44</sup>.

#### Обеспечение безопасности и защиты информации

Важнейшим условием развития электронного управления является безопасность ИКТ. Необходимость защиты инфраструктур ИКТ обусловлена тем, что внешние атаки и хакерство становятся все более многочисленными и сложными. Злоумышленники используют лазейки и точки уязвимости в сетевых протоколах программном обеспечении, получают И несанкционированный доступ к данным и сетевым ресурсам, нарушают нормальное функционирование сети. В результате, возникают большие финансовые потери наносится персональный И ущерб конечным пользователям. Так в 2005 г. официальные службы США разоблачили деятельность хакеров, создавших особую программу-вирус, позволившую передать «на сторону» практически всю информацию с 14-40 млн. карточек

<sup>&</sup>lt;sup>44</sup> Дж. Спанто. «Использование сетей широкополосного доступа в программах e-Government: Infratel, пример успеха в Италии» . по развитию и анализу бизнеса, SI InfratelItalia

MasterCard и Visa, что составляет порядка 10% всех платежных электронных карточек американских граждан<sup>45</sup>. Уязвимость систем может привести к тому, что правительства, администрации, сервис-провайдеры и производители оборудования будут вынуждены возмещать ущерб пострадавшим.

В СВЯЗИ c повсеместным распространением сетей возникает необходимость создания структур их безопасности, которые могли бы накладываться на всю инфокоммуникационную систему. Для правительства безопасные решения означают повышение конкурентоспособности страны на мировом рынке, в то время как для поставщиков информационных технологий они предполагают дифференциацию и новые возможности для бизнеса. Наконец, для граждан безопасные инфраструктуры напрямую с уровнем доверия к электронным средствам и развитию электронного управления. Так, во Франции масштабное формирование электронных баз персональных данных и резкий рост электронного обмена документами вызывает естественную озабоченность BO французском обществе по поводу технических возможностей осуществления тотального контроля над личностью.

Для обеспечения личных прав и свобод во Франции была создана Национальная комиссия по информации и свободам, представители которой прикреплены к отдельным ведомствам для надзора над их деятельностью. Национальная комиссия отслеживает форматы электронных документов, информационных запросов, документооборот, процесс формирования и использования баз данных и обладает полномочиями запрещать сбор избыточной информации И использование. нецелевое ee контролирует прозрачность и законность сбора данных, запрещает сбор излишней информации и использование ее не по назначению. Граждане, в свою очередь, могут опротестовать через комиссию неправомерные на их взгляд действия властей в области получения персональных данных.

Правительства многих стран проводят также работу по повышению безопасности инфокоммуникационной инфраструктуры, направленную на широкое признание и распространения электронной подписи, компонентов важных инфраструктуры ИКТ популяризацию программных решений с открытым кодом. В США на проблемой государственном уровне единых решений безопасности информационных систем и вопросами повышения уровня безопасности информационных систем государственных учреждений занимается рабочая вопросам безопасности информационных систем Министерстве национальной безопасности. В государственных структурах активно внедряются системы управления взаимоотношений с клиентами (CRM - Customer Relationship Management), предполагающие учет всей информации о взаимоотношениях с каждым клиентом, ее хранение и анализ.

 $<sup>^{45}</sup>$ Ю. Ирхин. Электронное правительство и общество (Сравнительный анализ) <br/>http://isras.ru/files/File/Socis/1-6-2006/

Такая информация носит конфиденциальный характер и может быть использована в различных целях.

## Выводы и рекомендации по организации процесса предоставления государственных услуг населению на основе международного опыта

Изучение зарубежного опыта в сфере эффективного оказания государственных услуг населению указывает на некоторые выводы, которые могут быть использованы в качестве рекомендаций для осуществления проекта поддержки системы местного управления в Узбекистане.

## 1. Необходимость разработки реестра и проведения категоризации государственных услуг

Государственная услуга является ключевой единицей бюджетной ответственности органов государственной власти и местных органов самоуправления, т.к. в совокупности госуслуги могут составлять до 80% всех расходов бюджета. Планирование бюджетных ассигнований на предоставление государственных услуг обуславливает задачу проведения категоризации (инвентаризации) государственных услуг. Кроме того, данная процедура предшествует разработке стандартов государственных услуг, которые устанавливают набор требований к порядку оказания услуг органом власти, исходя из потребностей и пожеланий населения, а также с учетом технологических, материально-технических и иных ресурсных ограничений государственного органа.

Процесс категоризации услуг проводится на основе создания реестра (перечня) государственных услуг, применение которого позволяет:

- зафиксировать результаты инвентаризации государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, дать их классификацию;
  - выявить фиктивные и избыточные государственные услуги;
- определить надлежащего поставщика той или иной государственной услуги;
  - проанализировать обоснованность платности услуги;
  - установить и оптимизировать состав сложных услуг;
- сформировать предложения по электронным формам предоставления услуг;
  - выявить области стандартизации государственных услуг,
  - блокировать появление административных барьеров.

Как показывает международный опыт, при определении реестра приоритетных услуг основными требованиями выступают социальная и экономическая предоставляемой значимость услуги, массовость предоставляемой услуги, обязательные услуги для населения (получение удостоверения личности, регистрация граждан по месту жительства, индивидуального получение налогового номера др.), коррупциогенные услуги. При этом внесение в реестр новой услуги должно быть мотивировано и пройти процедуру обоснования необходимости новой услуги. Для получения объективной информации по составу первоочередных

услуг проводятся опросы среди населения и государственных служащих уполномоченных органов с привлечением независимых экспертов, анализируются статистические данные потребности в услугах.

В целом, необходимость выделения государственных услуг составления реестров услуг связана с реализацией задачи совершенствования государственного управления внедрения эффективных методов управления, ориентированного на результат. В этом случае государственные «единицами ответственности» отдельных выступают органов исполнительной власти, имея определенные показатели результатов повышение качества и снижение стоимости услуги, повышение уровня работы государственных служащих.

#### 2. Проведение оценки потенциала государственных служащих, оказывающие услуги населению

В настоящее время существенным недостатком оценки потенциала государственных служащих в странах СНГ является использование традиционных формальных показателей — документов о полученном образовании и сведений об опыте работы. Между тем, в ведущих развитых странах мира, профессиональные качества работника могут выявляться с высокой степенью объективности при помощи специальных методик, в том числе экзаменов, тестов, подготовки рефератов и т.п. Личностные качества также могут определяться при помощи тестов, например, на лидерские качества, управленческие способности.

Профессиональные и личностные качества подлежат переоценке после получения дополнительного обучения или роста опыта сотрудника, причем инициатором такой переоценки может выступать как сам работник, так и его руководитель. При этом для каждой должности определяется весомость каждого критерия путем придания ему коэффициента, показывающего его значимость и приоритет. Критериями профессиональных знаний и навыков для государственных служащих могут выступать степень соответствия профессиональному уровню, знание нормативных основ собственной деятельности, навыки работы c информацией, навыки работы компьютером, знание английского языка. В качестве личностных качеств могут быть следующие параметры:

- ответственность, исполнительская дисциплина;
- самостоятельность, инициативность, способность к работе в условиях неопределенности;
  - стремление к профессиональному развитию, обучаемость;
  - соответствие правилам служебного поведения;
  - способность к работе в команде;
  - навыки деловой коммуникации;

В значительной степени качество предоставления государственных услуг зависит от создания эффективной системы показателей результативности деятельности госслужащих, от их заинтересованности в достижении общественно значимых целей и задач. В этой связи, ключевым

повышения результативности аспектом деятельности государственных служащих многих странах становится создание объективной комплексной системы индикаторов, отражающих выполнение должностных обязанностей по предоставлению государственных услуг населению. Несмотря на отсутствие универсальных критериев в проведении данной оценки, международная практика при оценке качества и доступности государственных услуг указывает на применение таких параметров как сроки предоставления, точность и надежность выполнения обязательств отношению потребителю, культура обслуживания, доступность исчерпывающей информации о порядке и процедурах предоставления тех или иных видов услуг для потребителей. В частности, оценка со стороны потребителей может быть использована для получения более объективных результатов ПО критерию этичности поведения госслужащего. подхода способствует Использование данного формированию культуры и новому стилю работы государственных органов власти с ориентацией на запросы и нужды населения, повышение ответственности за распределение услуг и ресурсов.

### 3. Обучение государственных служащих, оказывающих услуги населению

Создание электронного правительства подразумевает переход органов власти активное использование информационных исполнительной на технологий, что невозможно без повышения компетентности государственных служащих области ИКТ. Это, В В свою очередь, обуславливает существенные изменения в системе подготовки персонала государственного аппарата с целью более тесной увязки учебного процесса с задачами административных реформ и модернизации систем госуправления. Следовательно, обучение должно стать одним из главных инструментов внедрения инноваций в административную систему и способствовать изменению организационной культуры и менталитета чиновников. В этой связи, во многих странах мира принимаются нормативные правовые акты, в которых определяются условия и порядок обучения, группы категорий госслужащих, подлежащих обучению, механизм их отбора для обучения за рубежом, а в государственных ведомствах на обучение персонала выделяются значительные средства из общего фонда заработной платы.

Внедрение в систему государственного управления ИКТ способствует при правильном подходе повышению эффективности работы госаппарата в целом и его отдельных звеньев. В то же время, недостаточный, зачастую информационной компетентности государственных низкий уровень становится фактором объективно тормозящим развитие взаимоотношений власти и граждан. В этой связи, актуальным является повсеместное владение служащими органов местной власти базовыми навыками работы с операционными системами семейства Microsoft Windows (текстовые редакторы, электронные таблицы, генератор презентаций), а также работы с Интернет и вспомогательным оборудованием (принтер,

модем, сканер, сетевые технологии, антивирусная защита). Необходимым повышения квалификации государственных условиям ДЛЯ является также ИХ обучение английскому языку, учитывая доминирование в коммуникационном пространстве и нормированное требование его знания в управленческих структурах большинства стран мира.

#### 4. Необходимость налаживания обратной связи с населением

Информационные технологии сегодня позволяют органам местного управления наладить чрезвычайно эффективную обратную связь с гражданами, через организацию сети, связывающую по горизонтали обширные территории и позволяющие объединять усилия в решении социально-экономических задач. Поэтому со времени развития концепции электронного правительства выработаны и устоялись принципы организации обратной связи.

Прежде всего, в концепции электронного правительства реализация обратной связи исполнительной власти с населением приобретает особое значение в плане демократизации государственной власти, т.к. она обеспечивает мониторинг реакции на деятельность органов исполнительной власти и может быть использована государством для совершенствования системы предоставления государственных услуг. В ряде стран мира сформированы требования к организации обратной связи с населением - по отношению гражданина и органа власти она подразделяется на активную, где инициатором обратной связи является гражданин, и пассивную, когда организация обращается К гражданину ДЛЯ выяснения степени удовлетворенности обслуживанием. По способу выражения обратная связь подразделяется на жалобы, предложения, отзывы о деятельности.

Сегодня в национальных порталах исполнительной власти во многих странах работают электронные почтовые ящики для обращений граждан, открытые и закрытые интерактивные форумы, системы голосования, опросы населения с приложенными формами, которые могут заполнить желающие и предложить пути совершенствования предоставления каждого отдельно взятого вида услуг.

Принципиальное значение установления постоянной и надежной обратной связи государственных органов с потребителями имеет и при организации работы по разработке и внедрению стандартов предоставления услуг в центрах обслуживания населения, где обратная связь осуществляется через устные и письменные обращения граждан, включая записи в книге отзывов предложений, телефонные обращения и почту. Местные органы власти также организуют проведение регулярных опросов среди служащих, которые непосредственно контактируют с населением в процессе предоставления услуг с целью выявления недостатков и сбора предложений для достижения уровня стандартов качества услуг, определяют направления оптимизации услуг центров путем их тестирования на фокус-группах

получателей госуслуг, осуществляют мониторинг прессы в части функционирования системы «одного окна».

Отчеты по итогам изучения степени удовлетворенности населения доводятся до сведения руководства органа власти и других заинтересованных сторон путем размещения на сайте организации, на информационных стендах в центрах очного обслуживания, в периодической печати и т.д. Таким образом, реализация на практике принципа «обратной связи» позволяет не только осуществлять действенный и оперативный контроль за ответственных должностных лиц, И принимать деятельностью НО своевременные меры ПО совершенствованию качества И порядка предоставления услуг.

## 5. Оказание государственных услуг посредством мобильных средств и сервисов

Как показывает международная практика на начальном предоставления электронных услуг населению были выбраны достаточно простые услуги, не требующие значительных трудовых временных ресурсов и технического обеспечения, но имеющие экономический эффект для государства. К числу таких услуг относятся регистрация по месту жительства, акты гражданского состояния, продление водительских прав, налоговые поступления, регистрация бизнеса. Вместе с тем, индивидуальные относительно граждан работы государственных информационную эпоху очень высоки. Это вынуждает правительства и местные органы власти развитых стран активизировать создание систем интерактивной связи с населением и расширять спектр государственных услуг, предоставляемых с использованием ИКТ.

Логичным развитием проектов электронного государства является развитие мобильного правительства, которое позволяет осуществить широких охват населения, включая граждан, не имеющих доступа к интернет, расширить перечень государственных услуг, предоставляемых органами власти, значительно повысить уровень комфортности получения государственных услуг. К примеру, мобильные технологии снимают ограничения, обусловленные часами приема государственных органов власти, и делают возможным круглосуточную коммуникацию.

Сегодня международный опыт указывает на развитие проектов мобильного правительства по информированию о документах, необходимых для оказания той или иной госуслуги, сроках, необходимых для принятия решений, об изменении режима работы ведомств, значимых изменениях законодательства, порядке оказания госуслуг и передаче определенных видов госуслуг в юрисдикцию других ведомств, осуществление платежа и оперативного контроля качества оказания госуслуг и др. Оказание медицинских услуг и услуг здравоохранения с использованием мобильных устройств, представляет собой еще одну характеризующуюся огромным потенциалом область, учитывая, что 75% стран мира на настоящий момент

приступили к реализации различных инициатив в области мобильного здравоохранения.

Второе направление развития проектов мобильного правительства связано с развитием программ организации мобильных или выездных многофункциональных центров обслуживания населения, осуществляющих прием потребителей и оказание госуслуг в публичных местах. В этой связи, необходимыми предпосылками создания мобильного правительства являются законодательное закрепление роли мобильных технологий в функционировании министерств и повседневном ведомств, регламентов использования сотовой связи в бизнес-процессах органов власти, создание соответствующих информационных ресурсов, справочных служб и сервис-центров.

#### 6. Необходимость создания доступной информационнокоммуникационной инфраструктуры для населения

В процессе создания электронного правительства в большинстве стран мира реализуются государственные программы, направленные на устранение информационного неравенства в обществе. Они нацелены на внедрение информационно-коммуникационных технологий, повышение образовательного уровня, снижение тарифов для пользователей интернетсети, компьютеризацию общественных и образовательных учреждений. В настоящее время интернет используют 25% процентов мирового населения, однако в условиях, когда доступ в интернет в домашних условиях ограничен, особое значение приобретают инвестиции в обеспечение публичного доступа в интернет. В этой связи, правительства многих стран прилагают активные усилия для обеспечения публичного доступа, создавая или преобразуя библиотеки, музеи, почтовые отделения в общественные точки доступа к глобальной сети.

Большие перспективы ПО эффективному предоставлению государственных услуг открывает широкополосный доступ в интернет, технологий обеспечивает который помощью ряда непрерывное подключение интернету И двустороннюю СВЯЗЬ (возможность как К передавать информацию И на высоких способствуя тем самым развитию интерактивной формы общения власти и общества. Более того, развитие высокоскоростных сетей в Узбекистане будет способствовать широкому привлечению граждан и предпринимателей из аграрных или труднодоступных областей к процессу развития национальной экономики, повышению уровня жизни и снижению потребности и желания переехать в город, а также предоставит государству новые возможности для инфраструктуры (транспортных сетей, образовательных медицинских учреждений) в сельской местности.

В этой связи, представляется целесообразным использование международного опыта по использованию государственно-частного партнерства по обеспечению доступности широкополосного доступа для широких слоев населения и его экономических преимуществ. Стандартный

взаимодействия правительственных органов, промышленных отраслей и частных предпринимателей предусматривает руководящую роль государства и начальные инвестиции из бюджета, а также разработку нормативно-правовых актов для привлечения иностранных инвестиций на информационный рынок. В свою очередь, операторы связи разрабатывают специальные тарифные планы, которые не только обеспечивают им прибыль, но в тоже время не являются обременительными для абонентов. Тарифные предоставляются провайдеров В комплекте персональным компьютером по доступной цене, а финансирование операторов связи осуществляется не только государственным, но и частным сектором, заинтересованного в стимулировании спроса на новые информационные услуги.