

УДК 338.22:004.75

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ КАК ФАКТОР УВЕЛИЧЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА РОССИИ

Сухов Д.А., Янова Е.А., Уфимцева А.Ю., Михалевский Д.А., Булатова М.А.

*ФГАОУ ВО «Санкт-Петербургский национальный исследовательский университет
информационных технологий, механики и оптики», Санкт-Петербург,
e-mail: Dmitry.A.Suhov@gmail.com*

В статье рассматриваются особенности предоставления государственных электронных услуг на примере внедрения системы электронного правительства в Российской Федерации. Статья показывает хронологию принятия законопроектов, помогающих улучшить качество предоставления электронных услуг в России. Большое внимание уделяется исследованиям налоговых платежей в федеральный бюджет. Проведен статистический анализ эффективности использования системы электронного правительства населением. В данной статье для оценки деятельности программы «Электронное правительство» применяется метод выгоды – затраты. Также были выявлены проблемы в использовании, определены условия успешного внедрения системы, и предложены конкретные меры по успешной реализации программы. Рассмотрен пример внедрения электронного правительства в Соединенных Штатах Америки, изучены меры, предпринимаемые американским правительством по улучшению эффективности работы системы. В заключение сделан вывод об эффективности процесса внедрения информатизации российской налоговой системы и ее влияния на уровень общей рентабельности бюджетной системы.

Ключевые слова: электронное правительство, налоговые платежи, федеральный бюджет, коммунальные услуги, повышение эффективности

DEVELOPMENT OF PUBLIC E-SERVICES AS A FACTOR OF INCREASING THE FEDERAL BUDGET OF RUSSIA

Sukhov D.A., Yanova E.A., Ufimtseva A.Yu., Mikhalevskiy D.A., Bulatova M.A.

*Federal State Autonomous Educational Institution of Higher Education Saint-Petersburg National
Research University of Information Technologies, Mechanics and Optics, Saint-Petersburg,
e-mail: Dmitry.A.Suhov@gmail.com*

The article considers the peculiarities of provision of state electronic services by the example of introduction of system of e-government in the Russian Federation. The article shows the chronology of legislation, to help improve the quality of electronic services in Russia. Great attention is paid to the research of tax payments to the Federal budget. The authors conducted a statistical analysis of the effectiveness of the use of e-government by population. In this paper, for the evaluation of E-government used the method of benefit – cost. The authors have also identified problems in the use and define the conditions of successful implementation and proposed concrete measures for successful implementation of the program. The authors considered an example of the implementation of e-government in the United States of America, examined the measures taken by the USA government to improve the efficiency of the system. As a result, it was concluded about the effectiveness of the process of Informatization of the Russian tax system and its impact on the overall profitability of the budget system.

Keywords: E-government, tax payments, federal budget, public services, increase in efficiency

Электронное правительство (e-government) возникло в США в конце XX столетия в условиях становления и развития информационного общества и представляет собой способ предоставления информации и оказания государственных услуг гражданам, бизнесу, а также другим ветвям государственной власти, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные компьютерные технологии (ИКТ). Данная форма организации деятельности государственных органов обеспечивает качественный новый уровень оперативности и удобства

получения необходимых государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов [10].

В модели «электронное правительство» выделяются четыре четко выраженные сферы взаимоотношений: между государственными службами и гражданами (G2C – government-to-citizen), государством и частными компаниями (G2B – government-to-business), государственными организациями и их сотрудниками (G2E – government-to-employee) между различными государственными органами и уровнями государственного управления (G2G-government-to-government).

Основными целями формирования электронного правительства в РФ являются:

- повышение качества и доступности предоставляемых государственных услуг (упрощение процедуры получения необходимых услуг, расширение возможности самообслуживания, сокращение сроков, снижение издержек со стороны граждан, бизнеса и государства);

- повышение открытости информации о деятельности государственных органов, а также степени участия граждан в процессах руководства и управления страной, обеспечение оперативности и полноты контроля за результатами деятельности государственных органов,

- создание единых стандартов обслуживания граждан, снижение фактора географического местоположения [2].

Реализация мероприятий по развитию электронного правительства в России началась в 2002 г. с принятием Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и продолжилась в рамках государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». Период реализации проектов электронного правительства можно разделить на два этапа: 2002–2008 и 2009 – настоящее время. Первый этап не принес значительных результатов. В 2009 году главным исполнителем работ было назначено ОАО «Ростелеком», а основным направлением с 2010 г. стало удовлетворение нужд граждан и ускорение перевода государственных услуг в электронный вид. Был принят очень важный Федеральный закон № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Он устанавливал общие требования к органам исполнительной власти федерального и регионального уровней и местным администрациям, требования к разработке административных регламентов предоставления этих услуг, а также к предоставлению услуг в многофункциональных центрах (МФЦ), процесс организации деятельности по выпуску, выдаче и обслуживанию универсальных электронных карт. Предоставление услуг в МФЦ должно быть организовано по принципу «одного окна».

Таким образом, к 2016 г. в Российской Федерации созданы следующие элементы системы электронного правительства:

- 2008 г. – сеть многофункциональных центров предоставления услуг (МФЦ);

- 2009 г. – единый портал предоставления государственных и муниципальных ус-

луг (ЕПГУ), региональных порталов и порталов муниципалитетов (ЕПГУ), связанных с системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);

- 2011 г. – система открытого правительства;

- 2013 г. – интегрированное правительство (МФЦ + ЕПГУ + СМЭВ).

В планах правительства РФ к 2018 г. обеспечить достижение целей развития электронного правительства по следующим показателям: уровень удовлетворенности граждан и организаций качеством государственных и муниципальных услуг, предоставленных в электронной форме – 90 %, доля граждан, обратившихся за получением государственных и муниципальных услуг, воспользовались механизмом получения услуг в электронной форме – 70 %, доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг, к 2015 г. – не менее 90 %.

Так, в 2015 году доля граждан, обратившихся за получением государственных и муниципальных услуг, воспользовавшихся механизмом получения услуг в электронной форме, составит примерно 40 %. Охват системой МФЦ составляет 94,2 % населения страны [6].

К марту 2016 г. на едином портале госуслуг зарегистрировано около 24 млн человек, предоставляется более 4 тыс. различных электронных услуг [9].

Пользователи Единого портала государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ) в 2015 г. совершили 2,6 млн успешных платежей на общую сумму 2,9 млрд руб. Это в три раза превышает показатели 2014 г. Тогда было совершено 918 тыс. платежей на сумму 780 млн руб. В 2013 г. данный показатель составлял 512 тыс. платежей на 560 млн руб. При этом уровень удовлетворенности электронными услугами, предоставленными через Единый портал государственных и муниципальных услуг и официальные веб-сайты федеральных органов власти, выше и составляет соответственно 87,5 и 84,7 % от количества граждан, воспользовавшихся ими.

В 2016 г. запущена бета-версия Единого портала госуслуг, в которой стала доступна регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в Федеральной налоговой службе (ФНС) [9].

Ценность электронного правительства как государственной программы заключается не только в тех выгодах и преимуществах, которые создаются для общества, но также и в том, что с помощью реализации данного проекта государство получает вполне ощутимые финансовые выгоды, такие как уменьшение затрат на осуществление государственной деятельности и увеличение налоговых поступлений, а также экономическое развитие страны.

Чтобы добиться наиболее рационального использования общественных средств, требуется как можно точнее определить их отдачу, сопоставлять ее с затратами, сравнивать различные варианты программ с точки зрения издержек и выгод.

Так как целью внедрения электронной системы государственных услуг являлось не только увеличение налоговых и иных поступлений от граждан в федеральный бюджет, но и «повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения», а также «повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти», оценить достигнутые результаты только с точки зрения финансовой эффективности практически невозможно [3].

Среди наиболее часто используемых методов оценки эффективности программ электронного правительства выделяют следующие:

- чистая приведенная стоимость, чтобы измерять прибыль на инвестиции в проекты;
- анализ выгоды/затрат, чтобы рассчитывать затраты на проект относительно выгод (материальных и неосязаемых);
- анализ затраты/эффективность для вычисления материальных и неосязаемых выгод для конкретных групп населения;
- анализ портфеля, чтобы определить совокупный риск, связанный с ожиданием возврата инвестиций от полного портфеля проектов [1].

Методы оценки эффективности являются локальными, что означает, что универсального подхода к определению результатов работы программы не существует.

В данной статье для оценки деятельности программы «Электронное правительство» применяется метод выгоды/затраты.

На реализацию программы с 2002 по 2015 г. затрачено 617 млрд руб. Основной выгодой от внедрения проекта на данный момент является сохранение человеко-часов, то есть времени, которое граждане и бизнес тратили на получение услуги до того, как у них появилась возможность обратиться через интернет. В своем докладе, представленном 15.11.2013 г. в г. Вашингтон (США) на форуме «День ИКТ России», заместитель министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Алексей Козырев отметил, что «к сегодняшнему дню работа системы уже позволила сэкономить гражданам нашей страны более 100 млн часов. Каждая транзакция в системе электронного правительства означает, что ее пользователь никуда не ходил с бумажным документом». В 2014 г. количество предоставленных услуг увеличилось практически вдвое, а в 2015 – втрое, что означает, что в итоге было сэкономлено около 900 млн. часов или примерно 175 млрд руб [11].

Общий объем финансирования Программы на 2002–2010 годы составит 27 млрд рублей [8]. Общий объем финансирования Программы на 2011–2015 годы составит 590 млрд руб. [7].

Таким образом, сопоставив выгоды с затратами на реализацию проекта, можно отметить, что по состоянию на конец 2015 г. проект не окупился. Однако стоит взять во внимание, что граждане и бизнес в РФ обращаются за получением различных услуг примерно 81 млн раз за календарный год. Если учесть, что для получения каждой услуги необходимо не менее 7 справок, то получается около 560 млн обращений в год, которые в будущем можно будет производить через интернет. Это говорит о том, что окупаемость проекта – вопрос времени. Упрощение подачи обращений также станет значимым фактором для обеспечения своевременного поступления налогов, что имеет стратегическую важность при составлении бюджета Российской Федерации (как федерального, так и бюджетов субъектов). Кроме того, электронное правительство является одним из определяющих условий становления информационного общества.

В 2014 г. во всемирном рейтинге ООН о готовности стран к использованию электронного правительства Россия заняла 27 место, тем самым показав лучший результат среди стран восточной Европы, а также попав в лидеры e-participation – участия граждан в политическом процессе посредством общения через интернет.

Первой страной в этом рейтинге, с показателем (высший показатель 1) – 0,9283, уже второй год подряд является Южная Корея, портал которой представляет 87% всех возможных услуг в стране, пятая – США (0,8687), десятая – Сингапур (0,8474), двадцатая – Эстония (0,7987). Отметим, что за несколько лет Россия поднялась в этом показателе на 32 строчки вверх, с 59-го места до 27-го, что не может не показать стремления России в развитии электронного правительства [4].

Отставание России от мировых лидеров в области внедрения электронного правительства происходит по нескольким причинам:

1. Непоследовательные действия властей в реализации проекта, отсутствие единого ответственного лица, противодействие внедрению новых технологий чиновниками на местах, нежелание работать иначе. Таким образом, задача скорее политическая, чем технологическая.

2. Недостаточное развитие нормативно-правовой базы. К примеру, электронный оборот не регулируется законом.

3. Недооценка возможностей и значимости электронного правительства для повышения эффективности государственного управления, низкий уровень компьютерной грамотности государственных и муниципальных служащих, низкая компетентность большинства чиновников в рассматриваемом вопросе. У чиновников подчас отсутствуют мотивации к освоению технологий ЭП, нового мышления.

4. Отсутствие программ обучения как чиновников, так и граждан соответственно оказывать и получать услуги в электронной форме, применять технологии электронного правительства на практике. Для того чтобы электронные услуги нашли широкую поддержку в обществе, они должны получить такое же признание, как и соответствующие им «бумажные» процедуры.

Проблемы, которые встречаются на пути реализации проекта в России не являются сугубо российскими. К примеру, в 2001 г. в США Джордж Буш обратился к Конгрессу с посланием, в котором изложил «Программу расширительных реформ» государственного управления на основе электронного правительства. В 2002 г. для исполнения проекта Административно-бюджетным управлением президента была разработана «Страте-

гия создания E-Government», состоящая из 24 конкретных проектов, отобранных по степени важности, улучшению деятельности правительства, реализуемость за 1–2 года, экономический эффект. К 2003 г. все проекты были реализованы. Успеху США способствовали следующие факторы:

- задача стала общенациональной и одной из приоритетных;

- были четко сформулированы цели и принципы создания;

- властные полномочия были максимально сконцентрированы как на федеральном уровне, так и на уровне ведомственных учреждений;

- в структуре Административно-бюджетного управления президента было создано подразделение E-Government, глава которого назначается непосредственно президентом;

- создана система персональной ответственности за информатизацию госорганов, включающая институт Chief information officers (CIO);

- политика и практика создания ЭП были прозрачными и подотчетными.

Следует особо отметить введение в каждом из реформируемых ведомств должности CIO, который персонально отвечает за успех реализации программы ЭП в данном подразделении и обладает необходимой для этого квалификацией, что позволило избежать дорогостоящих ошибок в процессе внедрения ИКТ (в отличие от российской практики, когда на подобные ключевые должности назначаются по принципу принадлежности к команде руководителя или лояльности к нему). Закон учредил также специальную программу подготовки кадров для E-Government, учитывающую специфику конкретных ведомств и предусматривающую различные формы (очные, заочные, дистанционные, на рабочем месте) обучения персонала. (В России курсы по электронному правительству для управленческих специальностей вузов носят преимущественно ознакомительный характер и не рассчитаны на подготовку специалистов, способных взять на себя ответственность за внедрение электронного правительства в государственном управлении) [5].

В Американской ассоциации политической науки создана специальная проблемная секция, насчитывающая более 300 членов, которые ведут исследования

по программам Национального научного фонда; работают в исследовательской службе Конгресса США, обеспечивающей законодательный процесс, и в неправительственных организациях, представляющих интересы гражданского общества и бизнеса; консультируют структуры исполнительной власти на всех уровнях, продвигая результаты исследований в практическую сферу; готовят специалистов для электронного правительства в учебных заведениях. Итак, можно выделить главные условия успеха внедрения электронного правительства:

- наличие политической воли лидеров государства реализовать электронное правительство;
- обеспечение адекватной масштабыности финансирования проекта;
- развитие нормативно-правовой базы;
- осуществление процедур контроля за ходом реализации, включая общественный;
- готовность бюрократии к реализации проекта;
- поддержка общественных инициатив и участия крупного бизнеса.

Также представляется целесообразным принятие закона об электронном государстве. Централизация административных полномочий по внедрению и создание института, аналогичного СЮ, будут способствовать преодолению ведомственного эгоизма и сопротивления бюрократии построению электронного государства и успеху проекта. Для реализации проекта и его дальнейшего развития необходимо создание системы подготовки специалистов по электронному государству для правительственных ведомств. Сложность проблем и высокая цена ошибок в сфере создания и развития электронного государства делают необходимым создание специализированного научного и исследовательского центра.

Успешный опыт внедрения технологий электронного правительства показывает, какие в целом необходимо предпринять меры для построения эффективного ЭП.

Среди них могут быть следующие меры.

1. ИКТ необходимо включить в комплекс мер по модернизации (включая усиление командной работы, гибкость рабочих механизмов и практики вознаграждений, а также усовершенствованную практику управления знаниями), которые

бросают вызов действующим нормам государственного управления.

2. Лидерство и энтузиазм отдельных личностей и организаций способствовали существенному прогрессу в развитии электронного правительства. Лидерство требует видения перспективы, ответственности и конкретных, соответствующих задаче действий.

3. Предоставление электронных государственных услуг требует тесного сотрудничества различных организаций. Их взаимодействие не может ограничиваться только технической стороной, оно должно включать более глубокое взаимодействие на базе интересов потребителей.

4. Становление электронного правительства все больше нуждается в профессионалах. Необходимый профессионализм включает как базовую техническую компетентность, так и понимание задач информационного менеджмента и информационного общества.

5. Сотрудничество с частным сектором – характерная особенность почти всех направлений деятельности электронного правительства. Государственные органы заинтересованы в высококвалифицированных кадрах и доступе к продукции, снижении рисков, привлечении частного капитала и объединении усилий с частным сектором в предоставлении услуг.

6. Внедрение электронного правительства может оказаться рискованным, дорогостоящим и трудным делом, сопряженным с необходимостью реформ. Существующий опыт обнаруживает тенденцию сопротивления реформам со стороны бюрократии, что ведет к неоправданным расходам и упущенным возможностям. Становлению электронного правительства также препятствуют: неэффективное управление проектом, технологические сбои, дискретное финансирование и оторванные от реальности политические требования. Ошибки при реализации проекта ведут к перерасходу средств и делают особо заметными изъяны в обеспечении услуг. Российская бюрократия пока не стала такой, какой ее хотели бы видеть – эффективной, мобильной, открытой, ориентированной на нужды общества, освободившейся от коррупции. В преодолении этого и видится одна из составляющих цели реформирования системы государственного управления на основе внедрения электронного правительства [5].

Список литературы

1. Константинов А.И. Методы оценки программ реализации электронного правительства // Российское предпринимательство. – 2012. – № 17 (215). – С. 11–16.
2. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/#93274> (дата обращения: 12.08.2016).
3. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 с изм. от 9.06.2010 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 4.02.2002. – № 5. – ст. 531.
4. Опрос ООН «Электронное правительство» / Организация Объединенных Наций, 2016. – URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> (дата обращения: 12.07.2016).
5. Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис. Политические исследования. – 2013. – № 1. – С. 86–99.
6. Системный проект электронного правительства Российской Федерации. Основные положения / Минкомсвязь РФ, 2016. – URL: <http://www.minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> (дата обращения: 10.08.2016).
7. Федеральная Целевая Программа «Информационное общество (2011–2020 годы)» / Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России, 2011. – URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Passport/View/2013/369/> (дата обращения: 12.05.2016).
8. Федеральная целевая Программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» / Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. – № 65. – URL: <http://www.minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (дата обращения: 12.05.2016).
9. Число пользователей госуслуг растет по 1 млн в месяц / ВГТРК, Вести. Экономика, 2016. – URL: <http://www.vestifinance.ru/articles/67390> (дата обращения: 10.07.2016).
10. Iriberry A., Carlos J. E-government services: design and evaluation of crime reporting alternatives // Electronic Government, an Int. J. – 2013. – Vol. 10, № 2. – P. 171.
11. Kozyrev A. E-Government in Russia / Russia ICT Day Forum, 2014. – URL: <http://web.worldbank.org> (дата обращения: 12.05.2016).

References

1. Konstantinov A.I. Metody ocenki programm realizacii jelektronnogo pravitelstva // Rossijskoe predprinimatelstvo. 2012. no. 17 (215). pp. 11–16.
2. O koncepcii formirovanija v Rossijskoj Federacii jelektronnogo pravitelstva do 2010 goda: rasporzjazhenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 06.05.2008 no. 632-r. Available at: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/#93274> (accessed 12 August 2016).
3. O federalnoj celevoj programme «Jelektronnaja Rossija (2002 2010)»: postanovlenie Pravitelstva RF ot 28.01.2002 no. 65 s izm. ot 9.06.2010 // Sobranie zakonodatelstva Rossijskoj Federacii. 4.02.2002. no. 5. st. 531.
4. Opros OON «Jelektronnoe pravitelstvo» / Organizacija Ob#edinennyh Nacij, 2016. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Reports/UN-E-Government-Survey-2014> (accessed 12 June 2016).
5. Pavljutenkova M. Ju. Jelektronnoe pravitelstvo v Rossii: sostojanie i perspektivy . Polis. Politicheskie issledovanija. 2013. no. 1. pp. 86–99.
6. Sistemnyj proekt jelektronnogo pravitelstva Rossijskoj Federacii. Osnovnye polozhenija / Minkomsvjaz RF, 2016. Available at: <http://www.minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> (accessed 10 July 2016).
7. Federalnaja Celevaja Programma «Informacionnoe obshhestvo (2011–2020 gody)» / Departament gosudarstvennyh celevyh programm i kapitalnyh vlozhenij Minjekonomrazvitija Rossii, 2011. Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Passport/View/2013/369/> (accessed 12 May 2016).
8. Federalnaja celevaja Programma «Jelektronnaja Rossija (2002–2010 gody)» / Postanovlenie Pravitelstva Rossijskoj Federacii ot 28 janvarja 2002 g. no. 65. Available at: <http://www.minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/> (accessed 12 May 2016).
9. Chislo polzovatelej gosuslug rastet po 1 mln v mesjac / VGTRK, Vesti. Jekonomika, 2016. Available at: <http://www.vestifinance.ru/articles/67390> (accessed 10 July 2016).
10. Iriberry A., Carlos J. E-government services: design and evaluation of crime reporting alternatives // Electronic Government, an Int. J., 2013 Vol. 10, no. 2, pp. 171.
11. Kozyrev A. E-Government in Russia / Russia ICT Day Forum, 2014. Available at: <http://web.worldbank.org> (accessed 12 May 2016).