

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И ЧАСТНОГО СЕКТОРОВ». РОССИЙСКО-ФРАНЦУЗСКИЙ СЕМИНАР*

В Государственном университете – Высшей школе экономики 27 сентября 2010 г. состоялся семинар, в ходе которого представители государственного и коммерческого секторов, а также независимые эксперты из Франции и России делились опытом построения электронного правительства. Ключевым вопросом обсуждения стали особенности использования механизма государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) как важнейшего инструмента по организации взаимодействия государства, коммерческого сектора и гражданского общества в процессе реализации финансово затратных, управленчески рискованных и технически сложных проектов электронного правительства.

В работе семинара приняли участие:

Грамунт Ж.-Б. (Франция) – референт по связям с Россией главного управления по вопросам конкурентоспособности, промышленности и услуг Министерства экономики, промышленности и занятости;

Плас Д. (Франция) – генеральный директор компании GENITECH;

Ермолаев А.В. – советник министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (на тот период – ред.);

Зубаха В.С. – руководитель проекта «Электронное правительство», компания «РОСТЕЛЕКОМ»;

* Материал подготовил *Е.М. Стырин*.

И Ж.-Б. (Франция) – заместитель начальника отдела государственных закупок Министерства бюджета, финансов и реформы государства;

Картье В. – директор по маркетингу и связям с общественностью зоны Европы, Среднего Востока и Африки, компании A2iA;

Комиссаров Д. – партнер компании MANDRIVA;

Королева Т. – руководитель отдела консалтинга и управления проектами компании СИСТЕМАТИСА;

Лелуе А. (Франция) – заместитель руководителя программы «КОПЕРНИК», главное управление государственных финансов Министерства бюджета, финансов и реформы государства;

Мижон Ф.Д. (Франция) – заместитель министра – руководитель главного управления модернизации государства Министерства бюджета, финансов и реформы государства;

Полномочных С. – компания Alcatel-Lucent;

Решетников М.Г. – Директор Департамента государственного управления, регионального развития и местного самоуправления Правительства РФ;

Самолетов В.А. – Директор Департамента информационных ресурсов Министерства финансов РФ;

Спунд Б. (Франция) – Глава отдела по партнерским отношениям и международному сотрудничеству компании STS Group;

Сюминг Ф. (Франция) – Советник по вопросам стратегии главного управления модернизации государства, отдела инноваций Министерства бюджета, финансов и реформы государства;

Флери Л.-Ф. (Франция) – Директор «GIP e-Bourgogne»;

Фо П. (Франция) – Директор компании АТЕХО;

Юркевич С.А. – Ответственный секретарь Комиссии при полномочном представителе Президента России в Центральном федеральном округе по развитию информационного общества;

Яппаров Т. – председатель совета директоров группы компаний АйТи.

В рамках семинара представители Правительства РФ обозначили текущую ситуацию в развитии электронного правительства с учетом особенностей управления на федеральном и региональном уровнях, а также обрисовали ближайшие планы Правительства по дальнейшей работе в этом направлении.

Представители органов власти Франции поделились опытом по целому ряду уже реализованных государственных ИТ-проектов как на национальном уровне, так и на уровне провинций. Представители французской и российской ИТ-отраслей предложили целый ряд комплексных коммерческих решений, которые могут быть полезны и эффективны для органов власти.

Отметив, что сильная бюрократия – «это не только стабильность и устойчивость, но и консерватизм, и косность», М.Г. Решетников подчеркнул, что аппарат Правительства путем изменения законодательной базы стимулирует инновации. Докладчик рассказал о тех мерах, которые принимаются с этой целью. Так, например, был принят Закон о государственных и муниципальных услугах. Докладчик особо отметил насущную потребность в развитии информационной базы органов государственной власти, а также системы

электронного документооборота. «В России законодательные ограничения для развития электронных услуг сняты, осталось выбрать и применить соответствующие ИТ-решения и продукты. Еженедельно комиссия под руководством С.С. Собянина (на тот период главы аппарата Правительства РФ. – *Ред.*) решает вопросы межведомственного взаимодействия». Кроме того, в Закон о лицензировании были внесены поправки, направленные на сокращение барьеров для граждан и бизнеса. Докладчик напомнил, что главной идеей Федерального закона о государственных закупках ФЗ-94 является осуществление государством всех закупок через единый федеральный портал (www.goszakupki.ru). С образованием таможенного союза должны оптимизироваться таможенные процедуры и соответственно доступ товаров на рынок РФ. Оптимизация таможенных процедур, с одной стороны, поможет сократить государственные издержки, а с другой – упростить процессы таможенного экспорта и импорта, увеличив собираемость таможенных поступлений.

Мижон Ф.Д. (по видеосвязи): Во Франции уже три года работает комиссия по модернизации и идет совмещение административной реформы с внедрением элементов э-правительства. Общая цель реформы – экономия бюджетных средств.

Основные области внедрения:

- оформление биометрических паспортов (занимает 3 недели);
- здравоохранение (при возмещении расходов граждан используется специальная карта здоровья гражданина Vitale – обработка электронного досье подешевела с 1,74 до 0,27 евро);
- налогообложение (10 млн. деклараций в год подаются через Интернет);
- централизация зарплатных выплат чиновникам – единый электронный «бухгалтерский центр» Правительства.

Французское правительство уже сэкономит более 10 млрд. евро после внедрения системы электронного правительства. План развития электронного правительства «Цифровая Франция 2012» реализуется с октября 2008 г. Однако государственный портал, на котором граждане страны могут получить государственные услуги, начал развиваться еще десять лет назад. Сейчас его посещает 53 млн. пользователей.

Граждане Франции могут получить 80% всех необходимых документов и бланков в электронном виде. Ежемесячно скачивается 1,2 млн. документов и форм в электронном виде. Ежегодно 10 млн. налоговых деклараций заполняется гражданами и компаниями в Интернете.

Меньше года назад пользователям стала доступна услуга «электронный сейф», в котором можно хранить копии паспорта и других важных документов. Этой услугой уже воспользовались более 1 млн. французов.

В будущем планируется предоставить возможность отслеживать ход полицейских расследований в сети Интернет: от момента подачи заявления до вынесения решения суда.

Уже сейчас пользователи могут получать SMS-уведомления, например о том, что готов паспорт или им нужно оплатить некоторые государственные услуги.

Основной упор в развитии электронного правительства делается на оптимизацию предоставляемых услуг. Например, компаниям приходится по десять раз в год предоставлять информацию о своих сотрудниках в различные структуры; мы планируем, что в будущем пользователям надо будет предоставлять информацию только один раз.

В перспективе предоставление 2–3 млн. гражданам Франции ежегодного доступа для регистрации через Интернет как имеющих право избирать. Таким образом регистр избирателей будет всегда актуален.

А.В. Ермолаев считает, что сегодняшние результаты внедрения электронного правительства в России обществу не видны, кроме того, они не отражают государственных затрат, подчинены отраслевому распределению. Докладчик предлагает исходить из потребностей граждан, изменить и упростить законодательство, добиться первых конкретных результатов, тем самым повысить доверие граждан к проекту. Структура э-правительства на федеральном уровне включает:

- портал государственных услуг, который уже посетило 4 млн. уникальных (т.е. различных) граждан;
- электронный реестр услуг;
- систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ);
- каналы доступа к государственным услугам.

20 тыс. заявок по получению заграничных паспортов гражданина РФ уже обработано через портал www.gosuslugi.ru. 18 федеральных ведомств осваивают систему межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Отмечено изменение организационной структуры управления – появилась правительственная комиссия по проблемам межведомственного взаимодействия, региональные вице-губернаторы, ответственные непосредственно за электронное правительство, программы региональной информатизации. Важную роль в процесс построения российского э-правительства сыграла Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия 2002–2010», на смену которой приходит государственная программа «Информационное общество 2011–2020». Позитивными изменениями в российском законодательстве можно считать Постановление Правительства РФ № 1555р, № 1993р, Закон об электронно-цифровой подписи (ЭЦП), проект закона о перечне документов для межведомственного обмена на федеральном уровне при оказании э-услуг.

По словам докладчика, межведомственный обмен сталкивается с объективными проблемами: для ряда ведомств внутренняя закрытость – это «религия, история и менталитет, с которыми надо бороться».

Требуются в дальнейшем меры по реализации планов в электронном правительстве, популяризации э-услуг, созданию инфраструктуры доверия (ЭЦП).

К перечисленным Ф. Мижоном ситуациям, в которых важны э-услуги: когда граждане рождаются, умирают, платят налоги, голосуют, открывают бизнесы – в общем, в случаях регистрации фундаментальных общественных потребностей докладчик добавил большое количество услуг в РФ, тре-

бующих в результате, как юридически значимое действие, регистрацию прав граждан на результат выполнения услуги. Была отмечена важность процесса создания универсальной электронной карты гражданина.

Ф. Сюминг рассказала, что с 2001 г. работает государственный портал – www.service-public.fr, а также национальный колл-центр с единым номером 3939, на который обращаются ежегодно 1,4 млн. граждан. В 2006 г. с официального государственного портала было скачано 1,2 млн. электронных форм (документов для обращения в органы власти в электронном виде). Уже обработаны 1 млрд. электронных карт здоровья гражданина (Vitale).

На сайт изменения адреса гражданина заходит каждый третий, что в значительной мере автоматизирует работу и позволяет ведомствам обновлять столь важную информацию.

Докладчик отметила важность разработки интеллектуальных электронных услуг для граждан – это и расчет индивидуальных налогов, баллов по автоправам, и моделирование личного бюджета, и история электронных платежей. Подобный уровень развития государственных технологий может свидетельствовать о подлинно индивидуальном подходе государства к потребностям каждого гражданина.

Французские эксперты и чиновники используют термин «дематериализация услуг», что предполагает реализацию *стратегии, направленной на максимальное упрощение доступа граждан к э-услугам*. Предполагается повысить узнаваемость государственных веб-сайтов, установить стабильную обратную связь с пользователями, убедить их давать оценку государственным веб-сайтам, а также отвечать на вопросы друг друга без участия государства (взаимопомощь в Интернете в рамках процесса пользования государственными э-услугами). Правительство Франции собирается продвигать услуги в реальном времени, используя различные каналы доступа к гражданам (стационарные и мобильные телефоны, инфоматы). Единый стандарт для функционирования и внешнего вида государственных порталов всех уровней управления позволит унифицировать доступ граждан к э-услугам.

Во Франции работает более 700 сайтов, которые предлагают государственные услуги. По словам докладчика, через два года планируется сократить их число. «Французский бюджет уже потерял несколько миллионов евро из-за несогласованной работы министерств и ведомств».

Цель работы Правительства Франции с муниципальными образованияами – предложить каждому из них реализовывать на собственном сайте хотя бы 10 новых э-услуг в год по своему усмотрению (Правительство не может диктовать муниципалитетам приоритетность в реализации э-услуг).

Правительство Франции запускает два новых проекта – национальную платформу EtatLab (2011 г.) и DataPublica. Первый проект позволит оптимизировать работу по созданию новых ИТ-решений для государства путем их повторного использования различными ОГВ. Второй проект направлен на большую открытость правительства путем доступа граждан к государственной информации, подлежащей раскрытию.

С.А. Юркевич отметил, что российские регионы не получают достаточной поддержки в развитии государственных электронных услуг от центра. «Кроме того, регионы не понимают разрабатываемый центром вектор развития электронного правительства из-за большого количества ведомств, которые не могут договориться друг с другом. Федеральный центр продолжает спускать все новые директивы по электронному правительству в условиях жестких бюджетных ограничений». Докладчик очень жестко обозначил проблему отсутствия компетенций государственных служащих, отвечающих за электронное правительство в регионах. На данном этапе развития национальной системы э-правительства отсутствует обмен опытом в этой области между различными регионами РФ. В качестве решения было предложено создать сеть центров компетенции по федеральным округам. Рассмотрение шло на примере ЦФО. Констатировалось, что экспертные силы разрознены и не могут в существующей структуре высказывать мнения, отличные от идей руководства. Для преодоления данного препятствия докладчик предложил построить «экспертную вертикаль» на базе единого экспертно-аналитического центра на уровне федерального округа. При этом должны выполняться следующие условия:

- участие только на уровне экспертов, **реально** работающих по проектам электронного правительства в регионе;
- эксперты рекомендуются региональными администрациями;
- основной актив Центра компетенции в области э-правительства занимается экспертизой и независимым мониторингом состояния развития э-правительства в регионах, составляя некую карту готовности региона.

На сегодняшний день фактически директивы федерального центра не сопровождаются методическими рекомендациями по реализации типовых проектов э-правительства, а также слабо учитывают пожелания региона. Подобный экспертно-аналитический центр должен стать промежуточным звеном между регионами, федеральным центром (возможно, администрацией ЦФО), выполняющим координацию работы, представляющим интересы регионов, ведущим мониторинг и обучение государственных и муниципальных служащих.

На наш взгляд (**Е. Стырин**), центр компетенции или их сеть выглядят перегруженными функционально. Также остается непонятно, хватит ли таким центрам полномочий в условиях существования целого ряда госструктур с формально похожими полномочиями в регионах. К сожалению, так и не был затронут вопрос о реструктуризации полномочий и оптимизации управленческих структур в сфере э-правительства до того, как будут созданы центры компетенции.

А. Лелуе представил программу «КОПЕРНИК» – программу государственно-частного партнерства в сфере электронного правительства. Задача состояла в создании новой системы бухгалтерского учета для Правительства Франции (2000 г.). В программе были задействованы 70 проектов и 1500 участников (со стороны заказчика). В системе были четко описаны роли пользователя (налогоплательщика) и уполномоченного сотрудника (чиновника или

иного оператора системы). Цель очевидна – повысить собираемость налогов, сократить издержки, учесть специфику работы сотрудников, сделать отчетность более прозрачной. Система предусматривала широкий спектр каналов взаимодействия с гражданами, а также широкую функциональность: личный кабинет, прогноз и моделирование, скачивание форм, доступ к истории платежей.

Программа медленно эволюционировала (10 лет), наращивая компоненты – кадры, планы реализации, дизайн системы, дополнительные приложения, интеграцию ресурсов, включая платежные системы. Средний бюджет программы – 100 млн. евро в год. Партнерами программы были ключевые игроки французской ИТ-отрасли. Независимая аудиторская компания по методике Mageva подсчитала общие затраты на систему, а также произвела оценку капиталовложений в программу. Помимо основного бюджета в 911 млн. евро, 377 млн. евро – ушло на обслуживание и эксплуатацию системы, еще 190 млн. евро на обучение. Общие затраты составили 1,5 млрд. евро. В докладе анализируется распределение денежного прироста до 2024 г. (оно показывает окупаемость и оправданность столь высоких на первый взгляд вложений), а также указываются два направления, по которым шло ГЧП с частными инвесторами:

- проект дистанционного представления налоговой декларации о доходах;
- проект дистанционного представления декларации об НДС и дистанционной уплате НДС.

В.А. Самолетов познакомил присутствующих с АИС «Финансы», показав, насколько сложно Министерство Финансов РФ интегрировано в информационное взаимодействие не только с другими федеральными ведомствами, но в будущем и с источниками данных международных организаций (Мировой Банк, ОЭСР и тд.). Система должна наращивать функциональность в плане прогнозирования и визуализации финансовых данных с тем, чтобы эффективнее принимались бюджетные решения. Информационный портал Минфина станет точкой входа в систему.

Л.-Ф. Флери познакомил собравшихся с примером информатизации региона «Бургундия» (состоит из 4 департаментов и более 2000 коммун). Система «GIP e-Bourgogne» с 2004 по 2008 г. на основе э-документооборота должна была предоставить предприятиям и органам власти удобную, доступную среду для осуществления действий в рамках G2C и G2B. Система предполагала масштабное объединение государственных и частных ресурсов на всех уровнях. На портале системы выставляются тендеры и ведутся э-консультации, публикуются и обсуждаются все сопутствующие документы (зарегистрировано 17 500 компаний). Э-Бургундия мыслится как глобальный Интернет-проект, участие в котором имеет нормативно-правовую регламентацию. Закон от 9 декабря 2004 г., статья 3: « Между юридическими лицами, действующими по публичному праву, или между юридическими лицами, действующими по публичному праву, и юридическими лицами, действующими по частному праву, могут создаваться объединения, действующие в общественных интересах для

содействия использованию информационных технологий с целью развития электронного правительства или управления системами общественного значения в этой области». Поэтому в проекте представлены французские власти всех уровней, отношения которых в системе имеют юридическую значимость. По сути, Э-Бургундия – это мультисервисная платформа, присоединение к которой позволяет организации (неважно, государственной или частной) предоставлять свои услуги потребителям по наилучшим из имеющихся стандартам и правилам (электронно-цифровая подпись, интерфейсы), а также наращивать новые услуги – платежи, архивацию (регулируется отдельными контрактами). Дирекция проекта (государство) объявила конкурс и произвела отбор частных подрядчиков, к которым отнесены:

- компания ATOS Worldline, филиал ATOS Origin становится контрагентом Глобального интернет-проекта «Э-Бургундия»;
- исторически «свой» подрядчик: АТЕХО осуществляет обслуживание существующих приложений на платформе;
- в проекте участвуют две бургундские компании, в том числе B2S для поддержки первого уровня и две небольшие компании для подготовки платформы дистанционного обучения.

В проекте государством сделана попытка связать эффективность партнера с его прибылью с помощью специальных контрактов ГЧП (разделить риски, сделать контракты долгосрочными, участвовать в прибыли контрагента).

Основными проблемами государства стали:

- нехватка опыта;
- понятия «показатели эффективности» и «необходимость брать на себя риск» пока еще не являются близкими ни для государства, ни для партнеров;
- управление контрактом еще не отработано в такой особой области, как электронное правительство;
- версии вспомогательных рецептов малоубедительны.

В.С. Зубаха рассказал об уникальности компании, а также наборе задач по инфраструктуре электронного правительства, которые отражены в виде Поручений Правительства, в том числе о колл-центре (38 тыс. обращений граждан) и государственной автоматизированной системе «Управление» (над ней работают в сотрудничестве пять федеральных ведомств). Им была представлена общая архитектура э-правительства (в основном на технологическом уровне), хотя личный кабинет гражданина и реестры государственных услуг фигурировали в докладе как отдельные элементы инфраструктуры. Основным интеграционным элементом для ОГВ всех уровней должна стать федеральная система межведомственного электронного взаимодействия – СМЭВ (реестр госуслуг и региональная среда доступа к СМЭВ должна быть у каждого региона). Ростелеком предоставит всю сервисную платформу регионам, которые успешно прошли через федеральные конкурсы, показав удовлетворительные ИТ-решения. Оператор собирается централизованно решать вопросы информационной безопасности в рамках взаимодействия федерального центра и регионов.

Ж.-Б. И рассказал о внедрении платформы для портала электронных государственных закупок.

Служба э-закупок осуществляет закупки на 10 млрд. евро ежегодно и должна стать единой платформой для всех ОГВ, включая их вовлечение (технологическое и логическое). Только к 2009 г. произошло объединение двух государственных торговых площадок: к ведомствам присоединилось министерство обороны Франции (ранее госзакупки существовали отдельно). Новая служба госзакупок должна была обеспечить конфиденциальность, инфраструктуру электронного доверия (ЭЦП), прослеживание транзакций, шифрование, перенос на новую платформу и ее преемственность. Шесть месяцев государство пребывало в режиме соревновательного диалога с компаниями, по сути, уточняя требования и возможности будущей системы. Общая стоимость всех этапов развития системы – 2,1 млн. евро. У системы сложная управленческая структура: межведомственный комитет, команда согласования с Минобороны, наблюдательный комитет, клуб пользователей (15 000 организаций и граждан). Служба закупок стремилась использовать свободное ПО и трех язычную версию портала (однако нефранцузских компаний привлечено очень мало).

Команда постоянно поддерживает диалог с пользователями (совершенствование системы за счет обратной связи). Также отмечен рост числа зарегистрированных компаний. Еще один показатель функционирования системы – 82% пользователей остались довольны работой с ней. Собственник системы – государство (есть конкретные цели масштабирования ее возможностей – доведение числа пользователей до 20 000, участие в наднациональном европейском проекте, рост числа электронных ответов). Однако расходы на реализацию системы несли и частные инвесторы (к сожалению, их итоговые предпочтения не были озвучены – **Е. Стырин**).

Ж.-Б. Грамунт обозначил общие возможности и перспективы сотрудничества российских и французских компаний ИТ-отрасли с государственными структурами.

О технической платформе для э-правительства рассказал **С. Полномочных** (инфраструктура – серверы, сервисы, сети передачи данных, колл-центры).

Говоря о важности использования свободного программного обеспечения с открытым кодом, **Д. Комиссаров** обозначил масштаб использования Linux-систем на открытом коде.

Т. Яппаров рассказал об опыте реализации предоставления электронных госуслуг на базе систем электронного документооборота, разработанных группой компаний АйТи.

П. Фо обозначил возможности своей компании по переводу на безбумажную основу государственных контрактов и последующие возможности управления ими.

В. Картье представил технологию индексации электронных данных путем их первоначального перевода в электронный вид из бумажного, с последующим вычленением семантически значимой информации (из бланков,

анкет, заявок, отчетов, статистики) для ее правильного хранения и эффективного последующего использования.

Д. Плас рассказал о том, что компания «GENITECH» предлагает собственную информационную систему – портал э-правительства «под ключ».

Б. Спунд отметил, что компания «STS Group» предлагает полный цикл управления электронным документооборотом, включая ЭЦП, восстановление порядка обмена документами во времени, замену ЭЦП без ущерба структуре э-документа, хранение э-документов, использование различных уровней конфиденциальности, сохранение целостности данных. Эта платформа получила название «платформа цифрового доверия».

Т. Королева, представляя свою компанию «СИСТЕМАТИСА», рассказала о том, что компания располагает полным циклом разработки и внедрения универсальной электронной карты гражданина для доступа к государственным э-услугам (карта содержит клиентскую ЭЦП). В компании разделяют все услуги на 4 типа: здравоохранение, платежные банковские, персональные (получение личной информации – налоговой, ЖКХ, пенсионного фонда), общедоступные информационные. Компания пытается соответствовать самым высоким стандартам безопасности. Эксперимент со смарт-картой опробован компанией в одном из региональных голосований (удачно – более 82% проголосовавших с помощью электронной карты).

* * *

По результатам обсуждения вопроса о взаимодействии государственных и частных структур в процессе развития электронного правительства можно сделать следующие выводы:

- интеграция государственных информационных ресурсов, построение национальной системы электронных государственных услуг для граждан и бизнеса, изменение технологии анализа деятельности и процессов принятия решений затрагивают интересы не только представителей государственных структур, но и всего гражданского общества, а значит, требуют совместного участия всех заинтересованных сторон на всех этапах жизненного цикла проектов электронного правительства;
- механизм ГЧП значительно перспективнее, чем менее гибкая система аутсорсинга, при которой договор между государством и государственным подрядчиком регулируется формальным контрактом и направлен на решение узкой, зачастую рутинной задачи;
- внедрение информационно-коммуникационных технологий – это подлинно инновационный процесс, направленный не только на упорядочение и реинжиниринг государственных процедур, но и на изменение организационной культуры и структуры, а также методов ежедневной операционной деятельности государственных служащих;
- ГЧП в электронном правительстве предполагает установку долгосрочного, основанного на доверии сотрудничества государства и бизнеса, при котором существует обоюдная ответственность по формулировке целей проекта, его ресурсному обеспечению, качеству получаемых результатов.