

# Государство и общество

## Стратегия развития местного электронного правительства в Республике Корея

© 2011

Чжо Чжу Хэн

Все основные виды деятельности местных органов власти были компьютеризированы к концу 2007 г. Сейчас проект местного электронного правительства находится на второй стадии и движется к третьей и четвертой стадиям. Предстоит рассмотреть вопрос о развивающейся модели, перспективах и специфических путях, демонстрирующих систему местных электронных правительств в Корее.  
*Ключевые слова:* информационные технологии, местное электронное правительство, информатизация администраций местного самоуправления, непрерывное управление.

### Введение

Основная инфраструктура электронного правительства Республики Корея была сформирована во второй половине 1980-х гг., а в ноябре 2002 г. начал свою работу сайт электронного правительства ([www.egov.go.kr](http://www.egov.go.kr)), который предоставлял административные услуги (представление необходимых документов по жалобам и требованиям граждан, а также выдача различных документов) в режиме он-лайн.

При президенте Ли Мен Баке был осуществлен переход к электронному управлению органов местной власти. В декабре 2008 г. создан «Основной план информатизации страны» и выдвинута стратегия «Креативность и высокоразвитое информационное общество», обещающая превратить РК в высокоразвитое государство.

Формирование местного электронного правительства как основы регионализации и децентрализации, началось в 1987 г. и носило поэтапный характер, но достижений пока немного. Хотя в отдельных учреждениях доля операций по электронному обслуживанию уже превышает 90%<sup>1</sup>, системная связь между ведомствами и обмен административной информацией, необходимые для предоставления гражданам бесперебойных услуг и обеспечения высокоэффективной политики, в настоящий момент ведутся в ограниченном режиме, а управление информационными ресурсами по-прежнему производится разрозненно. Несмотря на то, что на административную модернизацию направлены огромные бюджетные инвестиции, она до сих пор находится в процессе внедрения.

---

Чжо Чжу Хэн, докторант университета Чунан (г. Сеул, Республика Корея), ведущий консультант SAMSUNG SDS. E-mail: [joohaeng.cho@samsung.com](mailto:joohaeng.cho@samsung.com).

## Современное состояние и проблемы местного электронного правительства РК

### Роль и функции местного электронного правительства РК

Местное электронное правительство создано в целях представления в электронном виде административной деятельности местных органов самоуправления, а также для сокращения разрыва в уровне информатизации между центром и регионами или между отдельными регионами. Хотя такой способ информатизации, направленный на выполнение совместных действий, критикуется за то, что не учитывает различные условия, в которых находятся органы местного самоуправления, он все же является основой для развития стратегии информатизации, отдельно подготовленной для каждого органа самоуправления. Большой плюс также в том, что появляется возможность сократить огромные инвестиционные расходы на информационные ресурсы, которые могут возникнуть при формировании единой системы по каждому органу самоуправления.

Местное электронное правительство — это основной источник первичной информации. Таковая появляется на административной площадке города—уезда—района и сосредоточивается вокруг определенного домена в провинции или городе с правами провинции, в связи с чем центральное правительство должно уметь планировать политику, имеющую высокую степень реализуемости.

### Содействие развитию местного электронного правительства Республики Корея

К настоящему времени с помощью местного электронного правительства, в Корею были произведены разного рода проекты по трем основным осям: эффективная внутренняя обработка административных данных, улучшение услуг, предоставляемых гражданам, информационно-ориентированное управление.

Начнем с обработки данных. Проект по информатизации местной администрации на уровне города — уезда — района начался в 1987 г. с создания базы данных административной информации, связанной с регистрацией граждан, недвижимостью и повседневной жизнью граждан, а уже на настоящий момент в 232 органах местного самоуправления по стране используется одинаковая система по выполнению 31 вида работ.

Проект по информатизации города и провинции также начался с целью преодоления разрыва в уровне информатизации между регионами. Также была создана стандартная система по выполнению 24 общих административных задач и завершено ее распространение в 16 городах и провинциях, а на настоящий момент формируется территориально-административная система, осуществляемая путем слияния с географической информационной системой (GIS).

Второе — развитие системы услуг, предоставляемых гражданам. Для этого еще с 1991 г. осуществляется работа по оказанию услуг, наиболее тесно связанных с повседневной жизнью граждан, — регистрация нового бизнеса, рождение ребенка, внесение изменений в регистрацию гражданина, гражданская оборона и т.п. На настоящий момент работает услуга «заявление по требованиям и жалобам не выходя из дома», включающая в себя выдачу электронной копии регистрационной карточки гражданина через сайт электронного правительства ([www.egov.go.kr](http://www.egov.go.kr)).

Третье — информационно-ориентированное управление как способ интегрированного управления внедряемыми информационными ресурсами: создан центр технической поддержки при Корейском научно-исследовательском институте развития локальной информации; осуществляется мониторинг ошибок в режиме реального времени, а также интегрированное управление информационной системой. Для повышения квалификации госслужащих с 2005 г. работает система дистанционного образования.

## **Проблемы в развитии местного электронного правительства**

Хотя формирование местного электронного правительства привело к таким достижениям, как предотвращение двойных инвестиций, сокращение инвестиционного разрыва, обеспечение стандартной основы в информатизации местных правительств, нельзя не упомянуть и о существующих проблемах, таких как односторонняя информатизация, проводящаяся под руководством центра, недостаточные инвестиции в информатизацию местных правительств, масштабность сферы интегрированного управления.

Проблема в системе развития проекта: парадокс системы развития и характера выполняемых работ. В проекте местного электронного правительства в РК сложилась парадоксальная ситуация в отношениях между заданиями, требующими горизонтального сотрудничества, и организационной структурой, требующей системы подчинения по вертикали. Конкуренция и конфликт между ведомствами больше всего проявляются в области информатизации работ и с самого начала имели предрасположенность к обострению возникающей между ведомствами проблемы обособления<sup>2</sup>. Такого рода конфликты и соперничество между центральными ведомствами несут опасность возникновения двойных инвестиций в информатизацию местного органа самоуправления.

Проблемы финансовой независимости: плохие условия для финансовой независимости и низкий процент инвестиций в информатизацию. Доля финансовой независимости местных органов самоуправления составляет в среднем 52,2% по стране, а на долю инвестиций в информатизацию приходится 0,86%<sup>3</sup>. Эти показатели говорят о том, что для стимулирования информатизации собственными силами бюджетных средств недостаточно. Если в прошлом разница в уровне информатизации была связана с различиями уровня инфраструктуры между регионами, в настоящий момент она ощущается в разнице качества доступа к контенту предоставляемых услуг.

Предоставление услуг «по Интернету» позволяет избежать пространственных и временных ограничений, и некоторые органы самоуправления уже оказывают разного рода услуги таким способом. Но хотя наличие различных каналов доступа расширяет возможности граждан, разрыв в уровне информатизации между органами самоуправления из-за разницы в финансовых возможностях все больше увеличивается, отчего развитые становятся еще развитее, а неразвитые еще больше отстают.

Проблемы в компетенции управления: масштабность сферы управления информационными ресурсами. За время продвижения информатизации количество вычислительной техники росло в среднем на 20% в год, а количество серверов, используемых органами местных самоуправлений превышает более 8800 штук<sup>4</sup>, вызывая такие проблемы, как увеличение затрат на техническое обслуживание серверов, а также чрезмерное потребление электроэнергии. В каждом органе самоуправления установлены и обслуживаются компьютерные залы, увеличивается количество внедренных серверов, требующих увеличения операционного персонала, 77% из которых заняты на обслуживании залов<sup>5</sup>.

Настало время комплексного управления вычислительными ресурсами и выделения средств на издержки по замене персонала.

## **Направления развития местных электронных правительств**

### **Модель развития местных электронных правительств**

Компания Gartner Group предлагает модель четырехступенчатой реализации электронного правительства, а именно: первая ступень — это подача, вторая — взаимодействие, третья — он-лайн транзакция и последняя — преобразование. В конечном счете, предоставление комплексных услуг осуществляется на последней ступени<sup>6</sup>.

Большинство моделей развития электронных правительств сосредоточены на внутренней концепции преобразования. При таком подходе обратная связь между про-

цессом изменения конечного результата самой «услуги» получателем этой услуги и предприятиями может остаться незамеченной.

Следовательно, в новой модели должны быть учтены не только внутренние особенности органов самоуправления, но и обзор услуг электронных правительств, а также политика участия на основе обратной связи с получателями услуг электронного правительства — народом и предприятиями.

По теории четырехступенчатой модели компании Gartner Group для развития каждой ступени местного электронного правительства необходимо следующее<sup>7</sup>:

	1 ступень	2 ступень	3 ступень	4 ступень
Ключевые ценности	Увеличение производительности труда внутри организации	Увеличение производительности труда между организациями	Достижение взаимодействия в работе местных правительств и центральных правительств/ведомств	Формирование партнерских отношений с частным сектором
Основное содержание	Компьютеризация бумажной работы, данных и информации главных документов	Группирование видов работ между организациями и центральным правительством/ведомствами	Фактические сделки правительства и частного сектора	Создание устойчивых ценностей через соединение основ сектора местных правительств и гражданского сектора
Основные сферы	G2E (правительство для сотрудников)	G2G (правительство для правительства)	Правительство и горожан, правительство и предприятие	Создание взаимной сети между сектором местных правительств, гражданским сектором, предпринимательским сектором
Основные драйверы	Руководство поставщика услуг (правительство)	Руководство поставщика услуг (правительство)	Руководство пользователя (горожанин)	Руководство пользователя (горожанин)
Уровень услуг	Обеспечение обычной информацией (информация об организациях, информация о деятельности, возможность скачивания формы административных организаций)	Форма портала местных правительств	Предоставление в персонализированном, индивидуальном виде	Развиваясь в сторону интеллектуализации, создание ценного портала в сети повышения ценностей
Средство предоставления услуги	Сочетание он-лайн и офф-лайн услуг	Перенос многих частей в форму он-лайн	— Сочетание существующей формы предоставления услуг он-лайн с беспроводной формой — Балансировка качества услуг между средствами предоставления услуг	Степень повсеместного канала с полностью сбалансированным и равновесным качеством

	1 ступень	2 ступень	3 ступень	4 ступень
Уровень бизнес-интеграции	Полностью изолированная от других отделов форма	Частичная интеграция внутри формы, связующей функции различных организаций, имеющих аналогичный характер или аналогичную цель деятельности	— Полная интеграция внутри формы, связующей функции различных организаций, имеющих аналогичный характер или аналогичную цель деятельности — Реинжиниринг повторяющихся бизнес-процессов между ведомствами	Формирование внутрикластерной сети и постоянное повторение процесса создания новой цепочки ценностей
Гражданское участие	Основная работа ограничена лишь принятием жалоб и советов через окошко,	— Ценность, ориентированная на рядового горожанина — Взаимодействие местных правительств и гражданского сектора через электронную почту и интернет-форум (доски объявлений)	— Функция такого участия как обратная связь и высказывание мнения на каждую отдельную транзакцию услуги. — Развитие концепции Управления по связи с горожанином	Групповая обратная связь с несколькими ведомствами или с соответствующими организациями и учреждениями по поводу одного мнения

### Вектор развития местного электронного правительства в РК.

На настоящее время развитие местного электронного правительства в РК прошло вторую ступень и находится на пороге третьей, но для дальнейшего перехода необходимо «взять 9 больших стратегических высот».

#### *Непрерывность потоков информации*

Для предоставления бесперебойных услуг необходим гибкий интегрированный процесс, в то время как в настоящее время преобладает линейный процесс, при котором информация движется вверх-вниз и ни в коем случае не попадает в соседнюю организацию, — такая модель приводит к своего рода монополии на информацию.

Для непрерывности потока информации требуется, чтобы накопленные в городе, уезде, районе данные «двигались» бы не только вертикально по цепочке центр — город и провинция — город, уезд, район, но и горизонтально — между местными правительствами.

Необходимым также является создание инфраструктуры обмена информацией, в которой информация будет собираться в режиме реального времени. Для этого необходима разработка и обслуживание стандартизированной электронной информационной основы, состоящей из общей информации, приложений, технологических платформ, и сети. Так станет возможным обмен информацией и ресурсами, и работа станет более рациональной.

Что же касается системы предоставления непрерывных услуг гражданам по их требованиям и жалобам, то ее основой является получение услуги в любом месте и в любое время по одному заявлению. Для этого необходим переход действующего процесса рассмотрения жалоб на систему работы с совместным использованием информации разными ведомствами, инновационная деятельность операционного офиса, а также обеспечение «одного окна», через которое горожане и предприятия смогут легко и удобно воспользоваться административными услугами.

*Предоставление гражданам персонализированных, индивидуализированных услуг*

Для поддержки клиентов и поиска прибыли в гражданском секторе, используется управление взаимоотношениями с клиентами (далее «CRM»), при применении которого необходимо учитывать следующие ограничительные условия:

Во-первых, основным условием успеха CRM является «обмен информацией». В случае с государственным сектором в РК, где сотрудничество между ведомствами осуществляется тяжело, непрерывный обмен информацией ограничен. Это делает невозможным интегрированное управление отношениями с клиентами и затрудняет предоставление гражданам и предприятиям индивидуализированных пакетов услуг.

Во-вторых, основным объектом применения CRM является «ценный частный клиент». Но для предоставления индивидуальных услуг обязательным является хранение и анализ данных огромного масштаба, отчего возникают большие издержки на создание необходимой инфраструктуры.

В-третьих, обеспокоенность общества личной конфиденциальностью и безопасностью может стать большим препятствием, поэтому обязательно следует учитывать инвестиции на защиту личной информации и безопасное управление, необходимое для получения общественной поддержки.

Оказание индивидуальных услуг, в том числе таких, как заявление или изменение даты и места тренировочного дня резервных войск и служб гражданской обороны, заблаговременное уведомление о регулярных обновлениях таких разрешительных бумаг, как разрешения, лицензии, проверки, и др., возможно уже сейчас.

*Сбор обширной информации и расширение возможностей для прогнозирования*

Развитие информатизации должно осуществляться в сторону укрепления аналитического потенциала и сбора базовой информации, необходимой для принятия стратегии. Для этого нужно обеспечить информацией из различных источников, а также безошибочный процесс сбора и анализа данных. То есть, необходима возможность оказания своевременной поддержки политического решения путем многомерного анализа и различных видов моделирования.

Для этого полученные через различные каналы опыт и знания должны быть эффективно интегрированы в процесс политического решения, плюс создана инфраструктура обмена знаниями и их проверки.

*Осуществление эффективного администрирования*

С 1980-х гг. тенденция максимизации эффективности постепенно усиливается<sup>8</sup>. Уже в 2005 г. ведущие местные правительства разработали самую главную часть системы управления результатами — так называемый индекс эффективности.

Целью контроля эффективности было совершенствование процесса принятия решений менеджеров-организаторов, повышение ответственности за работу с гражданами, экономия бюджетных средств и рациональное распределение финансов. Результаты оценок продуктивности использовались и как стандарт для определения наказания или вознаграждения сотрудников.

В будущем контроль эффективности должен укрепляться путем тщательной диагностики стратегических элементов политических целей, установленных местными правительствами. Это станет способом поощрения и инновационным инструментом в улучшении рабочей атмосферы (избавит от таких иррациональных элементов, как землячество, принцип старшинства и др.), благодаря чему будет сформирован квалифицированный персонал. Целью этого контроля должна быть не сама оценка, а постоянная бизнес-инновация, а также укрепление навыков принятия решений, улучшение коммуникации и совместной деятельности внутри структуры.

*Гражданское участие и прозрачность.*

Несмотря на то, что институциональные рамки, предназначенные для укрепления права на получение информации граждан и увеличения государственной прозрачно-

сти, расширены пересмотренным Законом о свободе информации, на сегодняшний день уровень контроля свободы информации, ощущаемый народом, невелик. Кроме этого, для усиления прозрачности процесса принятия решений по требованиям и жалобам граждан необходимо, чтобы он проходил открыто.

В настоящее время экономика, культура и форма деятельности претерпевают изменения под напором таких технологий как Web2.0, ценный возможностью совместного пользования информацией, и Web3.0, предлагающий индивидуально-ориентированные услуги, в связи с чем ожидается проникновение в стратегический процесс новых форм, таких как социальные сети, используемых ранее только в потребительской сфере.

С точки зрения интерактивности, доступности и простоты использования, следует активно рассмотреть предоставление услуг с помощью Web X.0, мобильных платформ, цифрового телевидения, краудсорсинг, находящийся стратегические идеи с помощью интернета и решающий возникающие проблемы, и активное внедрение оказания административных услуг в форме редактируемых страниц «Вики», позволяющих интенсифицировать обратную связь.

#### *Эффективное использование информации*

Существующую систему управления знаниями органов самоуправления можно определить как расширение знаний методом копирования. Для качественного расширения этой системы необходимо увеличение количества информации и знаний, создающихся внутри организации, а также система, контролирующая этот процесс.

Для этого, в свою очередь, необходимо внедрение новой системы связей, которая соединит знания с базовой моделью органов самоуправления, интеграция процессов создания знаний и выполнения работ.

#### *Высокоэффективные экологически чистые услуги*

Правительство РК, пропагандируя политику «низкоуглеродного зеленого роста»<sup>9</sup>, прилагает усилия для изменения экономики, структуры промышленности, а также образа жизни народа. Для этого необходимо обеспечить безбумажное оказание административных услуг населению, а также создать систему управления информационными ресурсами, основанную на «облачной» обработке данных.

#### *Создание интеллектуальной системы управления*

Технологическое развитие меняет образ жизни людей, ускоряя переход общества на обмен информацией с помощью подключения к сети, не испытывающей ограничений во времени и пространстве. Технология считывания и анализа информации в режиме реального времени позволяет оптимально реагировать на определенную ситуацию, делая анализ и прогноз, взаимно соединяя результаты считывания и оцифровывая информацию с помощью технологий типа: сенсорные сети, радиочастотная идентификация, географически привязанные сервисы, замкнутая телевизионная система. Также она может оказать воздействие на другие области, делая возможным применение информационных технологий в таких сферах, как мониторинг окружающей среды, борьба со стихийными бедствиями и разрушениями, логистика.

Следовательно, с помощью выявления сходного набора элементов основных технологий должен быть найден путь создания общей платформы, позволяющей заранее устранять лишние затраты и увеличивать взаимодействие.

#### *Диверсификация методов финансирования с помощью местного электронного правительства*

Низкий уровень финансирования органов самоуправления может привести к ограничениям и без того низкой автономной информатизации, сделать невозможным участие в деятельности центрального правительства, увеличить разрыв в информатизации между органами самоуправления, имеющими разное финансовое обеспечение.

Государственное финансирование обеспечивает надежное и последовательное осуществление стратегии, но улучшения качества местных электронных правительств по всей стране, требующих крупномасштабных денежных вливаний, в действительности, достичь не позволяет. Отсюда следует, что настало время не только финансирования из госбюджета, но и активного привлечения инвестиций частных и государственных компаний. Местному правительству необходимо сократить инвестиционные риски и начальные затраты, создав инновационную бизнес-модель, и одновременно проводить активизацию инвестиций, предоставляя гражданам мотивацию для предоставления качественных электронных услуг. Правительству же нужно предоставить руководящие принципы для инвестиций, необходимых в государственно-частное партнерство реализации информатизации, а также составить план общего финансирования в значимые, но рыночно непривлекательные проекты.

### Заключение

Местному электронному правительству в РК, завершающему в настоящий момент второй этап своего развития, необходимо готовиться к третьему и четвертому этапу одновременно. Но нынешняя ситуация сложилась таким образом, что развитие местных электронных правительств отстает от уровня развития центральных властей из-за неправильного подхода. Местное электронное правительство — это ключевой источник поставки первичной информации для выработки государственного политического курса и базовая бизнес-среда для реализации электронного правительства в целом. Поэтому необходимо развивать его системно, рассматривая его как одно целое с электронным правительством страны.

Для того, чтобы планируемые результаты стали реальностью, необходимы время, старание и срочные бюджетные вливания. Не менее необходимо сформировать постоянно действующий совет местных электронных правительств, в котором будут участвовать ИТ-директора центральных ведомств, городов и областей, а также уездов и районов. Также необходимо увеличение восприятия информатизации со стороны жителей регионов, а также более усиленная поддержка для сокращения внутренних административных затрат.

1. Министерство государственного управления и безопасности. 2007 Annual Report for e-Government project. Сеул, 2008. С. 62.
2. *Чжон Чун Сик*. Теория электронного правительства. 2-е изд. Сеул, 2009. С. 416–418.
3. Министерство государственного управления и безопасности: Сб. материалов по положению с административно-информационными ресурсами». Сеул, 2006. С. 18.
4. SAMSUNG SDS. Научный отчет о направлениях развития информатизации местного правительства. Сеул, 2009. С. 94.
5. Там же. С. 95.
6. Gartner's Four Phases of E-government Model: Research Note. 12. 2000.
7. Там же. С. 95.
8. Исследовательский центр оценки политики Кореи. Предпосылки и цель внедрения системы управления результатами. Сеул, 2004. С. 1.
9. Развитие путем уменьшения выбросов тепличных газов, за счет снижения потребления углеводородов в качестве топлива.