

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ

Е.М. Стырин

**МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ДЛЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ
ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Препринт WP8/2010/04

Серия WP8

Государственное
и муниципальное управление

Москва
2010

УДК 351/354:004.9
ББК 67.401
С88

Редакторы серии WP8
«Государственное и муниципальное управление»
А.В. Клименко, А.Г. Барабашев

С88 **Стырин, Е. М.**
Международный опыт использования государственно-частного партнерства для реализации проектов электронного правительства: Препринт WP8/2010/04 [Текст] / Е. М. Стырин ; Гос. ун-т — Высшая школа экономики. — М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. — 24 с. — 150 экз.

В работе рассматривается международный опыт применения государственно-частного партнерства (ГЧП) для реализации проектов электронного правительства. Анализируются особенности и отличительные свойства ГЧП как организационно-управленческого механизма, способствующие устойчивому развитию национальных систем электронного правительства.

УДК 351/354:004.9
ББК 67.401

Препринты Государственного университета — Высшей школы экономики
размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp/>

© Стырин Е.М., 2010
© Оформление. Издательский дом
Государственного университета —
Высшей школы экономики, 2010

Особенности и основные характеристики ГЧП

Государственно-частное партнерство (ГЧП) как механизм взаимодействия государства с частным бизнесом и некоммерческими организациями возникает в начале 1990-х годов в результате развития идей «нового государственного управления» (New Public Management) и «хорошего управления» (Good Governance) и является продолжением и развитием концепций государственного аутсорсинга и контрактных отношений с подрядчиками¹. Иными словами, важно понимать, что контрактная система и правила регулирования отношений с остальными партнерами государственных структур (стейкхолдерами) не исчезают, но дополняются следующими важнейшими характеристиками государственно-частного партнерства.

Сотрудничество. Сотрудничество рассматривается как противостояние конкуренции между органами государственной власти (ОГВ) и бизнесом с НКО на том или ином отраслевом рынке. От принципал-агентских отношений партнеры переходят к совместной выработке целей, задач программ и проектов, а затем к их последующей реализации.

Длительность. В отличие от системы аутсорсинга и контрактования, как правило, рассчитанных на короткий срок исполнения, ГЧП предполагает реализацию проектов и программ, длящихся годами и даже десятилетиями при постоянном институционализированном взаимодействии участников.

Совместная реализация поставленных задач. Речь идет о большей свободе действий внутри партнерства по сравнению с жестко регламентированными целями и задачами в контракте, под которые выделяется финансирование. Выработка целей является общим процессом для всех участников партнерства. С течением времени возможны изменения и уточнения в контрактах и обязательствах сторон в связи с развитием новых подходов к решению поставленных задач.

¹ *Kiaer A.M.* Governance. Cambridge: Polity Press, 2004; *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co., 1992.

Стоимость и ресурсы. В данном случае все участвующие стороны заинтересованы в объединении не только финансовых, но и человеческих, информационных и интеллектуальных ресурсов для достижения целей проектов. Участники ГЧП находятся в постоянном взаимодействии по идентификации, поиску и организации обмена необходимыми ресурсами для реализации проекта или программы. Контрактная система предполагает в основном финансовое участие государства и его последующий контроль над получаемыми результатами².

Риски. Управление рисками является важной целью создания ГЧП. Партнеры априори совместно осознают риски различной природы (финансовые, организационные, внешние и т.д.). Объем риска, его полный или частичный трансферт партнеру является до некоторой степени «искусством», но решение о распределении рисков зависит от мощности компании или НКО, а также о решении ОГВ задекларировать готовность принять на себя определенные обязательства. Преимущество ГЧП состоит в том, что вопросы распределение рисков можно решать открыто в рамках неформальных переговоров³.

Получение дивидендов/распределение ответственности в случае неудачи. Участники сторон должны быть готовы к последствиям, при которых проект движется не так, как предполагалось. В связи с этим нелишним было бы иметь некую структуру, исполняющую арбитражные функции по отношению к участвующим в ГЧП партнерам.

Таким образом, механизм ГЧП определяется в сравнении с контрактной системой или аутсорсингом как более комплексный. Два последних механизма взаимодействия бизнеса и государства направлены на решение более узкой, понятно сформулированной задачи (зачастую не связанной с внедрением инновационных информационных технологий). Ключевая функция ГЧП заключается в создании механизма трансферта инноваций, знаний и компетенций от представителей коммерческого сектора и НКО в государственные струк-

² Greve K. Contracting for public services. Routledge, 2008.

³ Отдельный раздел по управлению рисками в рамках проектного менеджмента рассматривается, например, в Руководстве к своду знаний по управлению проектами (изд. 3-е, Project Management Institute, 2004).

туры. Еще одним важным критерием оценки итогов деятельности ГЧП является социальная направленность получаемых результатов, их общественная полезность. ГЧП включает неформальные и гибкие механизмы формирования новых целей, мероприятий, сетевой обмен опытом между партнерами, более быструю и адекватную реакцию участников на технологические и управленческие изменения.

Еще одной особенностью развития ГЧП является пересмотр и возможное сужение или реструктурирование государственных функций (областей ответственности). Задачей государства становится не обеспечение общественных благ как таковых (здравоохранение, образование, безопасность и т.д.), а обеспечение надлежащего качества этих благ путем передачи части своих функций сторонним исполнителям⁴.

Существует ряд сформировавшихся инструментов, определяемых в виде направлений деятельности, во взаимоотношениях между государственными структурами и остальными стейкхолдерами, применимых к вопросам развития инфраструктуры (строительство, прокладка коммуникаций и т.д.), разработке и предоставлению государственных услуг, в том числе в электронном виде:

- Проектирование (Design);
- Построение (Build);
- Финансирование (Finance);
- Владение (Own);
- Операционное управление (Operate);
- Менеджмент (Manage);
- Трансферт (Transfer)⁵.

Как правило, эти направления деятельности в рамках ГЧП группируются в следующие формы:

- Проектирование, Построение, Операционное управление;
- Проектирование, Финансирование, Построение, Операционное управление;
- **Построение, Владение, Операционное управление (Build, Own, Operate — BOO);**

⁴ Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8.

⁵ Sharma S. Exploring best practices in public-private partnership (PPP) in e-Government through select Asian case studies // The International Information & Library Review. 2007. No. 39. P. 203–210.

- **Построение, Владение, Операционное управление, Трансферт (Build, Own, Operate, Transfer — BOOT)⁶**;

- Операционное управление, поддержание в надлежащем виде;
- Лизинг, Построение, Операционное управление;
- Покупка, Построение, Операционное управление.

Вообще говоря, грань между контрактной системой и ГЧП в самых развитых в вопросах ГЧП странах (Великобритания, Австралия, Нидерланды) постепенно стирается. Тем не менее, еще раз подчеркнем, что ключевыми характеристиками ГЧП остаются:

- формальный контракт, регулирующий основные взаимоотношения партнеров;
- система неформальных связей между партнерскими структурами, образующими сеть, «размывающими» формальные границы государственных организаций;
- выгода каждого из участвующих в проектах партнеров.

Подчеркнем, что развитие ГЧП неразрывно связано с системой государственного управления страны, а поэтому его серьезное распространение подразумевает институционализацию.

Институционализация ГЧП

В Великобритании создана организация Partnerships UK (PUK), которую можно назвать центром компетенции в области ГЧП⁷. Эта организация продвигает и помогает реализовать на практике принципы ГЧП всем заинтересованным стейкхолдерам, сама являясь ГЧП: 49% принадлежит государству, 51% — частному сектору. Организация обладает собственным бюджетом и может выступать коспонсором проектов ГЧП, а также их исполнителем (в этом случае она разделяет сопутствующие риски).

⁶ Жирным шрифтом выделены наиболее важные формы ГЧП для разработки проектов электронного правительства.

⁷ Partnerships UK сама является государственно-частным партнерством, миссия которого заключается в ускорении развития национальной инфраструктуры, повышении качества государственных услуг, эффективном использовании общественных активов за счет активизации партнерских отношений между государственным и коммерческим секторами. URL: <http://www.partnershipsuk.org.uk/>

Основными направлениями работы PUK являются:

- поддержка сложных проектов по госзакупкам;
- развитие инвестиционной и закупочной политики;
- инвестиции в проекты и компании;
- развитие моделей внедрения проектов в государственном секторе.

Организация осуществляет весь комплекс мер по поддержке инновационных проектов — оценивает риски, ищет партнеров, оценивает возврат инвестиций, помогает координировать стейкхолдеров. Компания в состоянии давать бесплатные консультации всем ОГВ (включая муниципальные) по вопросам госзакупок и развития инфраструктуры (в широком смысле). Компания помогает разрабатывать ключевым игрокам новую политику госзакупок и госинвестиций, а также развивает навыки ОГВ по разработке и заключению новых контрактов. Компания также является венчурным капиталистом, инвестировав уже 200 млн ф. ст. в 20 стартап-компаний, вышедших на стыке академических и исследовательских институтов.

ПУК аккумулировала 45 млн ф. ст. от своих стейкхолдеров по модели фондового кредита. Этот капитал используется для инвестиционной и поддерживающей деятельности компании согласно стратегии развития Великобритании. Любые остаточные средства компания инвестирует в коммерческий сектор. Она не платит дивидендов своим акционерам в отсутствие исключительных обстоятельств. Стейкхолдеры PUK имеют право участвовать во всех организуемых ГЧП на равных с остальными игроками. Стейкхолдеры PUK получают фиксированный купонный доход по предоставленному PUK кредиту.

В 2000 г. в австралийском штате Виктория создана организация The Partnerships Victoria (<http://www.partnerships.vic.gov.au>) с целью развития и управления процессом создания ГЧП. Организация является структурным подразделением Министерства финансов штата. The Partnerships Victoria разработала целый свод государственных рекомендаций, регулирующих процесс финансирования ГЧП, условия участия, обязанности и ответственности сторон. Подразделение следит за соблюдением общественных интересов и оценкой эффективности расходующихся средств.

Национальная система электронного правительства

Рассматривать развитие национальной системы электронного правительства целесообразно как совокупность разного масштаба проектов, по оптимизации системы государственных услуг, гармонизации отношений государства и общества, отраслевого развития на основе ИКТ, составляющих соответствующие программы на различных уровнях государственного управления. Развитие электронного правительства не самоценно, а является ответом модернизирующихся государств на требования общества предоставлять высококачественные государственные услуги⁸. Ключевой фактор роста качества услуг — информационно-коммуникационные технологии. Как правило, развитие электронного правительства тесно увязано с административной реформой и приводит к изменению баланса интересов и возможностей всех стейкхолдеров, производящих и потребляющих результаты государственных услуг. Ключевые элементы электронного правительства приведены на рис. 1. Таким образом, реализация системы электронного правительства объединяет усилия по институционализации ИКТ путем внесения изменений в нормативно-правовую базу, выработки стратегии и программы, объединяющей конкретные государственные ИТ-проекты, реинжиниринга ключевых административных процедур в органах власти, внедрения доступных, понятных и эффективных в использовании информационных технологий.

Необходимым фактором успеха проектов электронного правительства является вовлечение всех стейкхолдеров проектов в партнерские отношения. Мотивация участников проектов электронного правительства может быть самой разной, но очень важно, чтобы результаты проекта удовлетворяли максимальное число потребностей участников. Иными словами, ни один партнер не должен быть лишен выгоды (она не обязательно измеряется количеством финансовой прибыли). Рассмотрим, какую мотивацию могут иметь классы стейкхолдеров проектов электронного правительства для объединения своих усилий посредством ГЧП.

Мотивация органов государственной власти:

- нехватка ресурсов (знания, навыки, персонал, финансы);

⁸ *Yong J.SL., Koon L.H. e-Government: enabling public sector reform // E-government in Asia: enabling public service innovation in the 21st century / J.SL. Yong (ed.). Singapore: Times Editions, 2003.*



Рис. 1. Проекты электронного правительства

- желание разделить риски с внешними партнерами;
- получение и освоение инновационных продуктов;
- улучшение имиджа в глазах общества;
- улучшение результативности труда чиновников и последующая аккумуляция больших финансовых средств в случае успеха проектов и системы бюджетирования по результатам.

Мотивация коммерческого сектора:

- увеличение рынка сбыта своих решений и продуктов;
- престиж работы;
- установление долгосрочных партнерских отношений;
- финансовая выгода.

Мотивация некоммерческих организаций:

- достижение миссии организации;
- удовлетворение потребностей собственных стейкхолдеров;
- получение не только результата (output), но и социального эффекта (outcome).

Участие бизнеса в государственных ИТ-проектах не ограничивается разработкой и внедрением программно-аппаратного обеспечения. Коммерческие компании обладают очень ценными с точки зрения государства знаниями по управлению ИТ-проектами, развитию и применению ИТ-стандартов. Использование ГЧП должно позволить интенсифицировать трансферт знаний и инноваций в сфере внедрения и использования ИКТ от коммерческого сектора в государственный. По словам Д. Чана, электронное государство по своей функциональности и качеству работы должно быть похоже на компанию Amazon.com, действующую в сфере электронной коммерции⁹.

Применение механизма ГЧП к реализации системы электронного правительства

Во многом эффективность механизма ГЧП определяется контекстом деятельности государства, в частности совокупностью проводимых административных реформ, направленных на повышение прозрачности и подотчетности органов власти, сокращение бюрократических издержек, установление четкого механизма обратной связи с населением. Развитие системы электронного правительства как раз и направлено на решение задач административной реформы, однако использование ИКТ в государственном управлении носит настолько сложный характер, что государство зачастую выступает в роли лишь одного из исполнителей подобных проектов наравне с представителями коммерческих структур. Во всех таких случаях государственным структурам важно выработать четкие ответы на вопросы по осуществлению финансирования, определению прав собственности, выработке правил регулирования и механизмов контроля над реализацией проектов. Отдельной проблемой является оспаривание полученных в проекте результатов и ответственность за них.

С точки зрения финансовых механизмов ГЧП наиболее применимые — это ВОО (Build, Own, Operate), ВОТ (Build, Own, Transfer) или ВООТ (Build, Own, Operate, Transfer). Этот подход хорошо при-

⁹ Д. Чан (Daniel Chan) — ответственный за развитие информационных технологий (CIO) Агентства по делам инвалидов и временно недееспособных граждан, штат Нью-Йорк, США.

меним к проектам развития ИТ-инфраструктуры, когда частная компания инвестирует в проект, создает инфраструктуру и приложения, затем некоторое время управляет (владеет и управляет) проектом, получая финансовое вознаграждение за свои услуги от клиентов (граждан), а затем передает права собственности и возможность осуществлять операционную деятельность государству. Ключевые вопросы контракта — это время на создание продукта, инфраструктуры; время владения и управления результатами; достижение состояния готовности государственных структур взять результаты проекта в собственное управление; цена услуг, оказываемых компанией за время управления проектом; степень государственного контроля над информационным обменом, хранением и распространением получаемых компанией данных в ходе оказания услуг.

Возможной ошибкой здесь является желание государства разделить финансовую нагрузку с компанией уже на момент пилотного проекта или стартапа. Это не слишком приемлемо, поскольку госструктура привязывает себя к компании, которая может не удовлетворять новым потребностям органа власти по окончании периода пилотного проекта. Государству рекомендуется проводить пилотный этап самостоятельно, а для полномасштабного внедрения использовать в полной мере механизм ГЧП. Еще одной проблемой ОГВ является организационная неготовность (недостаточные знания и навыки, не слишком квалифицированные кадры, политические ограничения) взять в полноценное управление проект как результат ГЧП. Здесь возможна необъективная оценка собственного потенциала. Данная проблема решается институционализацией в виде специальных центров компетенций в сфере ГЧП, оказывающих поддержку партнерам во всех отраслях и в электронном правительстве в частности.

Замечание. Определяя ГЧП в электронном правительстве, будем считать, что выполняются следующие условия:

- участвуют два и более партнера (один из которых — это государственная структура);
- существует формальное соглашение (контракт) о ролях и ответственности партнеров;
- существует общая цель, деятельность или проект, направленный на разработку, реализацию и предоставление государственной услуги и (или) функции;

- происходит явное и неявное разделение рисков, выгоды и ресурсов между всеми партнерами.

В рамках ГЧП для электронного правительства выделяют три вида взаимодействий:

- внутриведомственное по горизонтали и вертикали;
- собственно ГЧП (государство обменивает часть своих управленческих полномочий на негосударственные ресурсы, сохраняя механизмы контроля и обеспечивая общественный интерес);
- государство-НКО — переход от контрактной системы к совместной разработке стратегии, информационной политики, программ ЭП, причем ответственность за эффективность, оценку и разработку программ становится разделяемой.

Проекты электронного правительства также можно разбить на три категории.

1. Предоставление одной конкретной электронной государственной услуги гражданам или бизнесу.
2. Предоставление доступа гражданам и организациям к множеству информационных ресурсов и электронных услуг (как правило, через государственные порталы).
3. Поддержка и реинжиниринг государственных административных процедур (качество использования информации, изменение информационных потоков и работ, интеграция ресурсов и повышение производительности труда)¹⁰.

Взаимодействие типов 1–3 зачастую подразумевает и развитие сопутствующей инфраструктуры.

Рассмотрим конкретные примеры (кейсы), в которых были приняты те или иные решения по каждому из вышеупомянутых вопросов, поскольку в каждой отдельно взятой стране (и даже в отдельном регионе) существует своя группа определяющих успех проекта факторов, начиная от законодательства и заканчивая культурой, традициями, ролью государства в обществе, финансовыми возможностями. В качестве примеров будут рассмотрены Индия, США, Канада (эти страны имеют схожий с российским масштаб проблем), Великобритания (как страна, имеющая давнюю историю развития ГЧП), Сингапур (как мировой лидер в области э-правительства).

¹⁰ New Models of Collaboration. An overview. Center for Technology in Government, 2004.

Кейс 1. Географическая информационная система штата Нью-Йорк (<http://www.nysgis.state.ny.us/>). Основной проблемой для построения эффективной ГИС стала необходимость собрать релевантные и актуальные данные, чтобы наполнить систему. Проект включал 275 образовательных учреждений, 450 органов власти всех уровней, которые сотрудничали согласно специально разработанной методике. В ней утверждаются требования к хранению данных, описываются механизмы коммуникации и ответственность сторон по предоставляемым данным, права собственности и возможность осуществлять коммерческие действия, учитывая интересы других партнеров. В данном случае ГЧП было использовано для осуществления координации работ, интенсификации информационного обмена. Успех обусловлен тем, что власти получили более качественные и информативные сервисы, а образовательные учреждения — возможность использовать систему в обучающих целях. Общественный экономический эффект (интенсификация экономической активности) очевиден.

Кейс 2. Информационная система SMARTGov, организующая информационный обмен между региональными ведомствами правительства штата Андхра Прадеш (Индия), направленная на создание единой электронной информационной среды и электронных рабочих мест, позволяющих отслеживать информационные потоки¹¹. Для этого правительство штата Андхра Прадеш заключило партнерское соглашение с компанией Tata Consultancy Services (TCS), в котором они установили пропорцию 20 : 80 на владение интеллектуальной собственностью, коей является SmartGov соответственно. TCS (крупнейшая консалтинговая и софтверная компания Индии) получила право на продажу разработанного решения на любые другие рынки. ГЧП позволило компании спокойно и в полном объеме разработать сложное ИТ-решение, по сути, являющееся внутренней системой электронного документооборота, связывающее операционную деятельность государственных служащих с требованиями бюджетного планирования. Компания должна была передавать свой опыт госслужащим и учить их работать принципиально по-иному, поэтому в проекте были организованы тренинги для клю-

¹¹ *Bhatnagar S.* E-government from vision to implementation. A practical guide with case studies. SAGE Publications, 2004.

чевых чиновников — руководителей департаментов, была обеспечена политическая поддержка внедрению системы. Было создано 483 приложения трех видов: специфические для департаментов, общие и ключевые. Было организовано прототипирование интерфейсов с последующей реакцией будущих пользователей системы. Таким образом, внедрение системы — это ГЧП, предполагающее создание атмосферы доверия между партнерами и максимальное вовлечение всех пользователей, включая среднее и низшее звенья (ГЧП как способ охватить максимальное число стейкхолдеров). Правительство штата потратило на проект более 4 млн долл. (в основном закупки аппаратного обеспечения), компания TCS — 1 млн долл. на разработку программного обеспечения. 300 тыс. долл. будет потрачено правительством на трехлетнее обслуживание аппаратной инфраструктуры.

Кейс 3. Access Indiana. Доступ граждан к электронному правительству штата. Правительство штата Индиана (США) регулирует развитие Информационной сети (включая портал доступа для граждан и организаций) Индианы (Access Indiana Information Network — AIN), которая была создана как стартап-проект на основе частного капитала компании-партнера. Компания остается оператором сети на основе новых современных ориентированных на бизнес технологий. В информационном наполнении данной сети участвовало 75 органов не только исполнительной, но и законодательной, и судебной власти (сеть содержит более 100 тыс. веб-страниц). Большинство э-услуг, доступных из сети, — бесплатные, за исключением тех, которые несут добавочную коммерческую ценность помимо информационной (выдача лицензий, автомобильных номеров, водительских прав). Получаемые финансовые средства делятся пропорционально между правительством штата и оператором, а также используются для развития сети. Access Indiana была создана по инициативе правительства штата, которое имело четкую цель улучшить качество предоставляемой информации и доступ к ней граждан. Компания-партнер активно использовала маркетинговые технологии для анализа потребностей граждан, реализации программно-аппаратного комплекса согласно тем требованиям и информационной политике, которую разработал специальный комитет при правительстве штата (учет прозрачности, доступности, ожидаемых результатов).

Кейс 4. Государственные закупки правительства Сингапура — система GeBiz. Система представляет собой типичный механизм государственных закупок, предлагая три составляющие — клиентские приложения для поставщиков и для заказчиков (агентств), платежная система. GeBiz позволяет иметь максимально прозрачный доступ к государственным закупкам (через нее приобретено товаров и услуг на 10 млрд долл. в 2005 г.). В системе участвуют 20 тыс. поставщиков и 150 агентств. В ГЧП по разработке проекта участвовало с одной стороны Агентство по обороне и научным технологиям Сингапура (DTSA), а с другой стороны — коммерческая ИТ-компания NIT. NIT и сегодня обеспечивает обслуживание и поддержку портала как партнер правительства. В основе GeBiz лежит так называемая ячейка приобретения, состоящая из чиновников — оценщиков заявок (ими не могут быть представители агентств, поместивших саму заявку), заявителей, специалистов по финансам. Когда поставщик отобран, ему предлагается совершить поставку в определенный срок, и по истечении недели с момента поставки (это время требуется государству, чтобы убедиться, что поставка совершена согласно договору), через систему GeBiz совершается электронный платеж. Правительство Сингапура, обладая интеллектуальной собственностью на GeBiz (100%), решило коммерциализировать продукт и продавать его в другие страны. NIT получило право продвигать продукт, обеспечивать его настройку и сопровождение у клиентов. Секрет успеха в организации правильной бизнес-логики процессов приобретения, а также в четком разделении сфер ответственности: правительство обеспечивает и следит за совместимостью процедур системы общепринятым стандартам и законам, а NIT обеспечивает всю техническую поддержку: от выбора программно-аппаратного обеспечения и до технологий. Правительство оставило себе контрольно-надзорные функции, сумев передать остальные партнеру. Наконец, ключевую роль сыграли контрактные соглашения об уровне качества сервиса со стороны поставщиков. В случае нарушения требований к качеству вступают в силу жесткие штрафные санкции. В итоге государство использует потенциал и знания частной компании-партнера для продвижения своего решения на все доступные рынки.

Кейс 5. Ontario Business Connect (ОБС) — услуги бизнесу. Правительство провинции Онтарио (Канада) обнаружило в 1993 г., что де-

ловая активность в регионе уменьшается, а отношения с бизнесом ухудшаются в силу высокой зарегулированности деловой активности. Под давлением бизнес-структур и ухудшающейся экономической обстановки правительство пошло на создание новой информационной системы, упрощающей взаимодействие в сегменте G2B. Спонсором системы выступило Министерство по делам потребителей и деловых услуг правительства Онтарио. До 1998 г. работала правительственная комиссия, которая досконально изучила и сформулировала, как должна выглядеть система, в чем состоит оптимизация предоставления услуг. В 1998 г. было привлечено 8 млн долл. венчурного финансирования для продолжения стратегических преобразований в механизмах оказания государственных услуг, а также сформирована постоянная команда проекта. В 1999 г. правительство Онтарио выделяет еще 40 млн долл. на пять лет на реализацию стратегии по изменению механизмов оказания государственных услуг. На первом этапе команда ОВС попыталась за счет ужесточения требований к стандартам и инфраструктуре уменьшить стоимость обращения через электронные терминалы на 10 долл., при этом увеличить стоимость получения услуги неэлектронными способами. Параллельно еще одна рабочая группа занялась изменениями в нормативно-правовом обеспечении процесса предоставления э-услуги (юридическая значимость), позволяя ОВС быть более настойчивой в изменении форматов предоставления услуг. Задача ОВС была сложной из-за того, что за разные услуги для бизнеса отвечали разные ведомства, а значит, ОВС выступала координатором усилий со стороны правительства в совершенствовании услуг для бизнеса (налоги, регистрация бизнеса, выдача лицензии, безопасность труда). У команды растет число стейкхолдеров: помимо ответственных министров добавляются любые другие заинтересованные в проекте представители государственных структур, создается группа для работы с бизнес-сообществом, а также конечными провайдерами услуг и политическими спонсорами. Иерархическая структура выглядит следующим образом: на верхнем уровне государственные менеджеры программ (определяют правила игры, информационную политику, желаемые результаты) курируют дистрибьютора — посредника между государством и представителями рынка, предоставляющего защищенные транзакции остальным участникам рынка, ведущего регистр бизнес-компаний и учет всех транзакций. Крупные коммерческие оптовые

продавцы снабжают розничный рынок техникой и программным обеспечением для доступа к полезным и удобным услугам ОВС для конечных клиентов. Отмечаются выдающиеся лидерские и коммуникационные качества всех 34 членов команды ОВС, убедивших влиятельных политиков изменить и усовершенствовать стратегию оказания услуг для бизнеса. В такой сложной и многослойной структуре доступа властей Онтарио к конечным пользователям заложены объективные сложности. Например, скорость выработки и реализации принимаемых решений на верхнем бюрократическом уровне не удовлетворяет привыкших к высоким скоростям коммерческих агентов «внизу». В то же время по условиям ГЧП команда ОВС не меняет самостоятельно политику, процессы и процедуры взаимодействия без поддержки бизнес-партнеров среднего уровня. Таким образом, разработка и реинжиниринг внутриведомственных услуг ведутся собственными силами при консультационной поддержке бизнес-партнеров, в то же время существует абсолютно рыночный механизм доступа и присоединения бизнес-партнеров к процессу распространения, поддержки услуг по цепочке от оптовых продавцов к розничным и далее к конечным клиентам, причем каждый раз к цепочке прибавляется выгода участника. К сожалению, проекту не удалось добиться таких целей, как повышение прозрачности и открытости работы ОГВ (которая практически всегда преследуется в вопросах информационной политики), но ИТ-инфраструктура в среде G2B была серьезно развита. Достижение качественно иного уровня информационного менеджмента в G2B для ОВС может потребовать смены архитектуры взаимодействия со всеми партнерами.

Кейс 6. Правительство онлайн города Бремен (Германия). В 1999 г. правительство города Бремен стало победителем национального конкурса (MEDIA@Komm) по развитию и интеграции электронных государственных услуг на основе безопасной платформы и получило 10 млн долл. от федерального правительства на реализацию проекта до 2002 г. В качестве механизма реализации власти Бремена учредили совместно с частными партнерами компанию GmbH & Co KG, которая должна была стать оператором э-услуг для города, отвечая за транзакции, платежные механизмы и электронные цифровые подписи (ЭЦП). Отметим высокую автономность властей в полномочиях по изменению нормативно-правовой базы, а также небольшой

масштаб Бремена как административной территории для создания системы э-услуг. Власти, опираясь в том числе на федеральные законы и директивы ЕС, сформировали стандарты для ЭЦП, XML-интерфейсы и стандарты для передачи данных (на основе аналогичных стандартов в банковском секторе Германии), а также запустили транзакционную платформу OSCAR, которая связывает в единое целое государственные бэк-офисы системы, частных и государственных провайдеров, удостоверяющие центры для ЭЦП. Bremen Online Services (BOS) выделила ресурсы на модернизацию унаследованных информационных систем и разработку новых программных приложений, расставив приоритеты так, чтобы сначала были реализованы услуги, выгодные максимально широкому кругу стейкхолдеров. Для посредников: налоговые услуги — консультанты, разрешения на строительство — архитекторы, регистрация автомобилей. Для бизнеса: госзакупки, регистрация автомобилей — автодилеры, производители. Для граждан: получение образования, развлечения (э-билеты), переезд и смена адреса. В общей сложности задействовано 70 бизнес-процессов и 30 поставщиков услуг. Мэрия выбрала стратегию приватизации избыточных функций, оставляя за собой ключевые (полиция, суды, финансирование). Частными партнерами для платформы BOS выступили местный банк Sparkasse Bremen, провайдер инфраструктуры Deutsche Telekom, несколько ИТ-компаний, специализирующихся на ПО и аппаратном обеспечении. Для Deutsche Telekom этот проект — новый рынок (внедрение ЭЦП, высокий трафик от транзакций). Для банка (имеет 50% всего регионального рынка) это способ внедрить свою платежную карту GeldKarte, «подсадить» на нее большее число пользователей, развить предоставляемые услуги, улучшить имидж. Коммерческие ИТ-компании (софт) хотят внедрить в работу свои разработки, улучшить их и получить новые конкурентные преимущества. Для таких организаций, как компания по сбыту электроэнергии, общественный транспорт, почта Германии, страхование здоровья, BOS — это способ донести свои услуги в более эффективном виде и набраться опыта работы с ЭЦП и новыми решениями. Проект был инициирован рабочей группой, в которую вошли представители мэрии, университетские профессора, представители банковского сектора, консультант по интеграции ИТ-инфраструктуры и платежной системы. За полгода на основе мультидисциплинарного подхода была сформирована концепция, а также было

решено, что каждое ключевое решение по проекту будет приниматься коллективно, открыто и недискриминационно. Далее для потенциальных частных партнеров, желающих участвовать в реализации проекта, был объявлен конкурс на 20 млн марок. Остальные компании, заинтересованные в предоставлении своих услуг через BOS, привлекались на добровольной основе. Проект был также поддержан политиками, поскольку способствовал представлению Бремена как инновационного центра, а значит, приносил им дополнительную популярность.

Партнеры проекта учредили компанию Bremen Online Services Development and Operation Company, в которой их доли распределились следующим образом:

- Hansestadt Bremen: 50,1% (мэрия);
- Deutsche Telekom AG: 15%;
- Die Sparkasse Bremen: 10% (с 2001 г.: 15% — банк);
- Brokat AG: 5% (стартап-компания, производящая банковский софт);
- Signum GmbH: 5% (до 2001 г.) (консалтинговая компания);
- VSS GmbH: 5% (консалтинговая компания);
- MCB GmbH: 4,9% (подрядчик мэрии);
- BSAG: 2,5% (транспортная компания);
- BREKOM GmbH: 2,5% (местный телекоммуникационный провайдер).

У компании два содиректора — представитель мэрии, отвечающий за э-правительство, и консультант, писавший концепцию проекта. Представитель академического сообщества вошел в совет директоров компании. Группы внутри проекта возглавят представители подразделения мэрии, ответственного за развитие э-правительства (Office of New Media and eGovernment) и соответственно представители от остальных агентств, вовлеченных в работу группы. Частным поставщикам услуг через систему BOS за счет федерального финансирования будет бесплатно предоставлена технология и софт, а когда финансирование закончится, частные поставщики станут клиентами BOS и будут платить за свое участие. Проект выйдет на самоокупаемость через пять лет (через два года после окончания федерального гранта), но изначальные затраты на инфраструктуру и реинжиниринг столь высоки, что выдержать время, пока начнет поступать прибыль, могут только крупные партне-

ры, стремящиеся сделать BOS оператором э-услуг национального масштаба, поскольку доходы от транзакций по Бремену небольшие (маленькое население).

К основным проблемам проекта относятся сложная система координации рабочих групп, неуспех партнеров мэрии в создании первого прототипа и невозможность мэрии координировать работу субподрядчиков, выполнявших отдельные ИТ-компоненты проекта. В 2001 г. BOS превратилась в самостоятельного разработчика софта для своей платформы, но активно ищет коммерческих партнеров, которые бы могли бы разрабатывать узкоспециализированное ПО для платформы OSCAR. BOS также стремится сохранить за собой только ключевые функции по интеграции э-услуг и инфраструктуре ЭЦП.

В будущем партнерские отношения с провайдерами услуг и мэрией будут основываться на платформе, для которой провайдер должен предоставить свои входные данные согласно стандартному интерфейсу платформы, а уже заботой BOS станет доводка услуги до пользователя в наиболее приемлемом виде. Тем не менее потребуются организационные изменения по взаимодействию с партнерами, а также новые (федеральные) инвестиции в BOS как самостоятельного разработчика ПО.

Обобщение результатов рассмотренных кейсов представлено в табл. 1. По каждому кейсу даны: описание желаемого результата проекта, источники финансирования, вид взаимодействия органов власти с коммерческими компаниями, категория проекта и схема партнерства.

В заключение отметим, что построение ГЧП, с одной стороны, является фактором стабильности в реализации комплексных государственных ИТ-проектов, а с другой — не существует унифицированных рекомендаций по формам ГЧП. В каждом случае, исходя из начальной готовности инициатора проекта (как правило, государственная структура), финансирования, видения проекта, нормативно-правовых ограничений, развитости ИТ-отрасли принимается конкретное решение о составе участников и модели их взаимоотношений, а также правах на интеллектуальную собственность и распространение новых решений как результатов партнерства. Основными моделями финансирования в ГЧП для ЭП остаются ВООТ, ВОО, ВОТ. Для успеха проекта нужны четкая цель про-

Таблица 1. Сводная таблица кейсов ГЧП в проектах э-правительства.
Мировой опыт

| Номер кейса | Описание желаемого результата проекта | Государственный спонсор | Вид взаимодействия | Категория проекта ЭП (схема партнерства) |
|-------------|---------------------------------------|---|---|--|
| 1 | Информативная ГИС штата Нью-Йорк | Правительство штата Нью-Йорк | Государство — НКО (информационная политика, интеграция данных) | (2), BOO |
| 2 | SmartGov | Правительство штата Андхра Прадеш (Индия) | ГЧП (реинжиниринг, инновационные технологии работы) | (3), BOOT |
| 3 | Access Indiana | Правительство штата Индиана | ГЧП (интеграция данных) | (2), BOO |
| 4 | GeBiz | Правительство Сингапура (DTSA) | ГЧП (инновационное решение) | (1), BOOT |
| 5 | Ontario Business Connect | Министерство по делам потребителей и деловых услуг, Онтарио | ГЧП (обеспечение доступа к госуслугам на основе рыночных принципов) | (2), BOO |
| 6 | Bremen Online Services | Мэрия Бремена + Федеральное правительство ФРГ | ГЧП (создание новой платформы для госуслуг) | (3), BOO |

екта, четкое понимание выгоды от участия каждого из партнеров, разделение ответственности государственных структур (регулирующие и контрольные функции, лидерство, внутриведомственная координация) и их партнеров (разработка и реализация ИТ-решения, передача опыта). Важнейшим достижением успешного ГЧП-проекта в ЭП является возрастающая возможность его масштабирования,

поскольку по условиям успешного ГЧП в проект вовлекаются все стейкхолдеры на всех стадиях — это повышает общественную восприимчивость к результатам проекта.

Дальнейшего анализа с точки зрения развития ГЧП в проектах э-правительства потребуют следующие вопросы:

- оценка общественной значимости и соблюдения общественных интересов по результатам проектов;
- определение ограничений по применимости каждой из схем в рамках проектов;
- выявление и устранение нормативно-правовых барьеров в развитии ГЧП;
- оценка рисков проектов как часть более общей задачи внедрения проектного подхода в государственное управление;
- создание эффективных механизмов масштабирования результатов проектов;
- определение и развитие необходимых компетенций государственных служащих по управлению всем циклом партнерских проектов.

Препринт WP8/2010/04
Серия WP8
Государственное и муниципальное управление

Стырин Евгений Михайлович

**Международный опыт использования
государственно-частного партнерства
для реализации проектов электронного правительства**

Выпускающий редактор *Е.Е. Андреева*
Технический редактор *О.А. Быстрова*

Отпечатано в типографии Государственного университета —
Высшей школы экономики с представленного оригинал-макета
Формат 60×84 ¹/₁₆, Тираж 150 экз. Уч.-изд. л. 1,0
Усл. печ. л. 1,4. Заказ № . Изд. № 1414

Государственный университет — Высшая школа экономики
125319, Москва, Кочновский проезд, 3
Типография Государственного университета — Высшей школы экономики
Тел.: (495) 772-95-71; 772-95-73