

---

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ВЗГЛЯД МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

---

A.A. Yefimov

## Electronic Government as a Response to the Informatization Challenge in the Political Sphere

Computerization and globalization of information space are considered as one of the current challenges to the government systems. The factors forcing authorities to search for new ways of integrating public needs and public opportunities and for new forms of interaction between the political class and the population are analyzed.

*Key words and word-combinations:* informatization, e-democracy, governance, e-government.

Рассматриваются процессы информатизации и глобализации политического пространства в качестве вызовов современности системам государственного управления. Анализируются факторы, вынуждающие власть к поиску новых способов интеграции общественных потребностей и государственных возможностей, новых форм взаимодействия политического класса с населением.

*Ключевые слова и словосочетания:* информатизация, электронная демократия, управление, электронное правительство.

УДК 351  
ББК 67.401.11

*А.А. Ефимов*

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Суть любого проекта электронного правительства, реализуемого в любой стране, — это всегда внедрение корпоративной информационной системы национального масштаба [1]. С настоящего пункта рассуждений следует разделить электронное правительство на два компонента. Во-первых, это теоретическая концепция, которая тесно связана с понятием демократии, открытого общества, информатизации, но в которой электронное правительство является не чем иным, как абстрактным конструктом, в определенном смысле социально-политическим и технологическим идеалом, даже утопией. Во-вторых, это конкретная политико-технологическая практика: техническое и организационное воплощение теоретической идеи, которая в каждой из стран обретает собственную форму.

В теоретическом отношении понятие «электронное правительство» очертить не-

просто. Под электронным правительством можно понимать: 1) организацию деятельности органов государственного управления на основе компьютерных средств сохранения, передачи и обработки информации в сфере предоставления гражданам информации о работе государственных и муниципальных органов, а также оказания государственных и муниципальных услуг; 2) все интернет-пространство функционирования органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, первых лиц государства в Интернете (сайты, блоги, Твиттер и т.д.); 3) систему автоматизированного и компьютеризированного предоставления государственных услуг («Госуслуги»). Как правило, электронное правительство рассматривается в прикладном аспекте в качестве исключительно технологической инновации, являющейся новым решением вечных или давно известных управленческих задач.

Отчасти такая узость трактовки объясняется тем, что термин *e-government*, принятый в большинстве стран, дословно традиционно переводимый как «электронное правительство», для обозначения всей глубины тех задач, которые стоят перед государствами и обществами и решаются через теорию и практику электронного правительства, оказывается узок и не вполне корректен. Данное понятие рассматривать в контексте всех социально-политических модернизаций последних столетий. При широком подходе для стран Запада электронное правительство, являясь воплощением идеалов открытого общества, рассматривается как самостоятельная идея, трансформирующая сами основы власти и управления в их традиционном для индустриального общества понимании. Идея «власти над...» в электронном правительстве заменяется идеей «власти для...». Как считает И.Г. Агамирзян, в концепции электронного правительства, на основе использования возможности компьютерных информационных технологий изменяются внутренние и внешние отношения государства, государственных организаций и граждан [2].

Соответственно, при более широком подходе можно использовать расширенные рамки перевода термина «*e-government*»: «электронное государство», «электронное управление», «информационная инфраструктура», «информационное государство» и другие. Нет необходимости менять принятую в российской теории и практике и уже устоявшуюся дефиницию, однако, как отмечалось, при ее трактовке следует иметь в виду как более широкое понимание этого явления, так и возможность альтернативных теоретических обозначений для него.

На наш взгляд, под электронным правительством следует понимать инновационную модель системы государственного и муниципального управления, в основе которой лежит идея демократической модернизации взаимодействия граждан и государства, построение открытого общества за счет использования возможностей информационных и телекоммуникационных технологий. С нашей точки зрения, наиболее точный перевод понятия «*electronic government*» — это «электронное управление» или расширенно — «электронная система государственного управления». Термин «правительство» суживает понятие, поскольку под правительством понимается определенный орган государственного управления с определенными функциями и полномочиями, следовательно, может сформироваться неверное представление о том, что с помощью электронного правительства модернизируется деятельность исключительно одного органа власти. Однако электронное

правительство следует понимать как «новый этап развития конституционного государства, который начался на рубеже веков» [3, с. 373]. Вместе с тем, сделав эти оговорки, будем использовать традиционный термин.

Понятие «электронное правительство» также можно рассматривать в контексте словосочетания «электронная демократия» — часть информационного пространства, которая способствует реализации прав и свобод гражданина, расширяет возможности людей в участии во власти. Это пространство информационной деятельности граждан и институтов гражданского общества, а также государства в направлении создания возможностей для повышения политической активности граждан (электронные голосования, обсуждения законов, правозащитная деятельность, осуществляемая онлайн и т.д.). Электронная демократия имеет своих сторонников в числе ученых (Я.В. Дайк, В. Кутракоу, Б. Лоадер, П. Никсон, Р. Раваль, К. Хакер и др.), которые видят прямую связь развития демократии не только и не столько с информатизацией государственного управления в качестве технической самоцели, сколько с повышением открытости процесса принятия политических решений и ростом гражданского присутствия и участия в административных процедурах. Соответственно, электронная демократия — это достаточно широкое использование гражданами информационного пространства и электронных технологий, которое создает возможность для тесного взаимодействия граждан и государства и активного участия гражданского общества в осуществлении государственной власти. Это, в свою очередь, укрепляет элементы и отношения демократического политического режима. Понятие «электронная демократия» получило закрепление не только на уровне научных дискуссий, но и в нормативно-правовых актах демократических стран Европы (Ирландия, Нидерланды, Финляндия, Франция) и США. Технологии электронной демократии также получили довольно широкое распространение в западных демократиях.

Если для демократических стран электронная демократия — это особый этап усовершенствования демократических процедур и институтов, то для России, в которой демократический транзит далек от завершения, а демократия не является политической самоцелью и самоценностью, технологии электронной демократии должны рассматриваться в первую очередь как инструменты формирования и закрепления политических мотиваций граждан, рационализации политического сознания, становления демократических ценностей и отношений [4, с. 47]. В таком смысле электронная демократия — это не очередной этап развития демократического режима, а один из шагов его становления в России.

Есть мнение, что электронное правительство не всегда способствует демократии, и, «если само правительство не исповедует демократические принципы, возникает огромный разрыв между использованием электронных средств и возможностями для совершенствования демократии» [5]. С этим тезисом нельзя не согласиться. Его эмпирическим подтверждением является высокое развитие технологий электронного правительства в некоторых странах с недемократическими режимами (в Бахрейне, Катаре, КНР). Однако, поскольку в основе концепции электронного правительства лежат идеалы открытого общества и демократии, цифровой вариант тоталитарного или иного другого — недемокра-

тического режима — может получить специальное наименование во избежание терминологической путаницы.

Концепция электронного правительства связана также с идеологией цифровой демократии — формы организации политической жизни в стране, при которой традиции прямой и плебисцитарной демократии интегрируются с возможностями участия граждан во власти посредством современных сетевых технологий. Основной технологией цифровой демократии являются интернет-референдумы, позволяющие всем гражданам государства принимать прямое и непосредственное участие во власти. Помимо возможности прямого участия в плебисците, граждане могут осуществлять контроль над деятельностью органов государственной власти, в том числе судами, а также использовать право законодательной инициативы.

Если электронное правительство можно рассматривать как инструмент формирования демократической культуры участия, то цифровая демократия может развиваться только на основе устоявшихся и незыблемых демократических традиций, развитой политической культуры населения и наличия пользовательских возможностей Интернета и навыков сетевых транзакций у каждого гражданина. Иными словами, граждане должны быть воспитаны в условиях развитой демократии, при этом готовы принимать активное и деятельное участие в модернизациях и инновациях. Формирование цифровой демократии можно рассматривать как долгосрочную цель, промежуточным этапом движения к которой является развитие и практическое воплощение концепции электронного правительства.

Таким образом, и в Российской Федерации развитие концепции электронного правительства и ее практическая реализация являются первым этапом на пути формирования цифровой демократии. Инициатива создания электронного правительства высказана Д.А. Медведевым, предложившим рассматривать эту инновацию как одно из направлений социально-политической модернизации России.

Первый этап создания электронного правительства — информационный. Благодаря электронному правительству информационное пространство должно быть насыщено полной и достоверной информацией о функционировании органов государственной власти и деятельности должностных лиц. На втором этапе информационная односторонняя коммуникация власти и граждан сменяется двусторонней субъект-субъектной. На этой стадии интерактивного функционирования электронного правительства граждане получают возможность активно работать с информацией, уточняя и запрашивая необходимое содержание. Третий этап подразумевает, что электронное правительство становится полноценным сервисом, позволяющим гражданам получать государственные и муниципальные услуги и взаимодействовать с органами и представителями власти для решения тех вопросов, которые сегодня решаются различными бюрократическими инстанциями. Отметим, что в России идея электронного правительства появилась отчасти в силу того, что и на уровне гражданского общества, и на уровне государственной администрации оформился взгляд на бюрократию как на гигантское препятствие на пути социальной, политической и экономической модернизации России.

Назрела необходимость совершенствования самого государственного управления и решения других задач, поскольку электронное правительство как особый информационно-политический концепт открывает новые возможности в следующих направлениях: во-первых, повышение качества управления правительственными информационными ресурсами; во-вторых, оптимизация баз данных с точки зрения интерфейса их использования как администрациями, так и гражданами (если это открытые базы); в-третьих, обеспечение непрерывности доступа к информации с тем, чтобы она могла многократно использоваться многими людьми; в-четвертых, обеспечение обмена информацией между различными органами власти и госуправления, в перспективе — создание единого информационного портала для многих административных инстанций; в-пятых, обеспечение безопасности информационного пространства.

Эти направления отражают прежде всего технические аспекты информатизации. Вместе с тем электронное правительство, согласно замыслу его создателей, позволит решить и следующие задачи, связанные с оптимизацией социально-политического климата в местностях, регионах и во всей России:

- выбор новых приоритетов государственного управления, обеспечение лично ориентированной деятельности органов госвласти;
- развитие механизма учета общественного мнения в госуправлении;
- улучшение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;
- решение проблемы «географического неравенства»: граждане городов и деревень, находящиеся в разном удалении от мест оказания госуслуг, получат равные возможности доступа к информации и пользования госуслугами;
- повышение прозрачности деятельности органов государственной власти и управления;
- повышение уровня информированности населения, стимуляция социально-политической активности граждан;
- поддержка бизнеса и предпринимательства: предприниматели и коммерческие организации получают полную, достоверную и своевременную информацию об изменениях в законодательстве, проводимых конкурсах и т.д.; упрощаются и ускоряются процессы документооборота и документообмена между бизнесом и государством; а также процессы заключения сделок, оформления отчетностей, получения сертификатов, лицензий, иных разрешительных документов.

В качестве основной цели Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия» декларировалось «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» [6]. В то же время при реализации ФЦП возникли как сложности административного порядка, которые до сих пор до конца не преодолены, так и препятствия, одно из которых имело форму коррупционного скандала о хищении выделенных на реализацию программы средств.

В 2006 г. была утверждена новая редакция ФЦП «Электронная Россия», а в 2007 г. Правительство РФ рассмотрело и приняло Концепцию формиро-

вания электронного правительства до 2010 г. Наиболее значительный шаг в направлении информатизации взаимодействия граждан и органов государственной власти был сделан в 2010 г., когда началось осуществление проекта «Госуслуги» — создание универсального портала, благодаря которому (согласно замыслу) со временем граждане и бизнес смогут воспользоваться сотнями государственных и муниципальных услуг в дистанционном режиме. Следует отметить, что сайт gosuslugi.ru («Госуслуги») сегодня — главный и фактически единственный функционирующий сервис электронного правительства, хотя до реализации задачи по переводу всех государственных услуги в электронный вид еще очень далеко.

Следует признать, что, помимо организационных проблем, реализации амбициозных программ в области информатизации государственного управления препятствует технологическое отставание России от передовых государств. На устранение этого отставания во многом рассчитана Государственная программа «Информационное общество», которая продолжает и развивает положения ФЦП «Электронная Россия». Авторы новой программы признают, что «сводные индексы и межстрановые сопоставления до сих пор характеризуют Россию не лучшим образом, что говорит о недостаточном уровне развития отрасли информационных технологий, об отставании от мировых лидеров, а также о нереализованности потенциала уже существующих инфраструктур и технологий» [7]. Первая часть программы посвящена критическому анализу развития информационной сферы России. При этом, как и в предыдущих документах, информатизация государственного управления и развитие информационных технологий рассматриваются в программе в контексте глобальных социально-политических задач, таких как «модернизация экономики и общественных отношений, обеспечение конституционных прав граждан и высвобождения ресурсов для личного развития» [7].

Вместе с тем программа «Информационное общество» более конкретна, чем предыдущие документы. В частности, она содержит шесть подпрограмм, в том числе подпрограмму информационной поддержки бизнеса, повышения социальной защиты граждан и т.д. Одна из подпрограмм посвящена разработке принципов и методов внедрения электронного государства.

В электронном государстве и граждане, и бизнес взаимодействуют с государством не как с каким-то единым объектом, а в виде множества ведомств, региональных и муниципальных структур, различных департаментов и т.д. Взаимоотношения между субъектами регулируются государством по воле граждан, что и является выражением демократии — в информационном обществе такое регулирование (то есть регулирование государством по воле граждан) имеет еще большее значение, чем в традиционном индустриальном обществе.

Таким образом, электронное правительство в настоящее время является одним из важнейших инструментальных ответов информатизации государственного и муниципального управления, модернизации всей системы взаимодействия граждан и государственной администрации. Но и сами инновации в государственном управлении оказываются эффективным инструментом модернизации государства в направлении его демократизации.

**Библиографический список**

1. Информационные ресурсы развития Российской Федерации: правовые проблемы / отв. ред. И.Л. Бачило. М., 2013.
2. Агамирзян И.Р. Мировой опыт реализации концепции «электронного правительства». URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/1ed2ca919e0a735dc3256d5d0045e452>
3. Тамманян Д.В. Электронное правительство и политическая модернизация современной России. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-i-politicheskaya-modernizatsiya/>
4. Тоффлер Э. Метаморфозы власти / пер. с англ. М., 2011.
5. Корнейчук Б.В. Информационная экономика. СПб., 2016.
6. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы): постановление Правительства РФ от 28 янв. 2002 г. № 65. URL: <http://base.garant.ru/184120/#ixzz3BafdWp5X>
7. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы): распоряжение Правительства РФ от 20 окт. 2010 г. № 1815-р // Российская газета. 2010. 16 нояб.
8. Сундатова О.Ю., Ходина Э.В. Развитие «электронной демократии» в странах Запада // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9. С. 47–48.

S.S. Tsukar

**Ensuring Availability of Public Services in the Context of Electronic Government**

The article deals with new approaches to ensure the availability of public and municipal services using information and communication technologies in the framework of the new concept of electronic government. The technique of personalization of public services which allows to create a list of public services based on the life status of a citizen is developed.

*Key words and word-combinations:* electronic government, availability of public services, personalization of public services.

Рассматриваются новые подходы к обеспечению доступности государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий в рамках реализации новой концепции электронного государства. Разрабатывается методика персонализации государственных услуг, позволяющая сформировать перечень государственных услуг на основе жизненного статуса гражданина.

*Ключевые слова и словосочетания:* электронное государство, доступность государственных услуг, персонализация государственных услуг.

УДК 351  
ББК 67.401.11

**С.С. Цукарь**

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ  
ДОСТУПНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ  
В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ  
КОНЦЕПЦИИ  
ЭЛЕКТРОННОГО  
ГОСУДАРСТВА**

**В** условиях переходного состояния сферы государственного и муниципального управления в России, движения общества от традиционных «кабинетных» форм взаимодействия с властью к современным онлайн-транзакциям взаимодействие происходит по однонаправленной модели С2G (citizen to government), именно от гражданина к государству. Потребитель (гражданин) имеет определенные потребности,