

---

## КОНЦЕПТ ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА В РАМКАХ НОВОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

И.В. Понкин

Кафедра правового обеспечения государственной и муниципальной службы  
Международный институт государственной службы и управления  
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ  
*просп. Вернадского, 84, Москва, Россия, 119606*

Статья посвящена анализу понятия и концепции электронного государства. Обозначены достоинства и недостатки концепции электронного государства. Исследованы существующие научные дискуссии вокруг понятия электронного государства как одного из элементов новой модели публичного управления.

**Ключевые слова:** публичное управление, публичная власть, электронное государство, публичные услуги, новая модель публичного управления.

Понятие «электронное государство» («электронное правительство») является одним из существенных элементов новой модели публичного управления и отражает систему каналов (в том числе фильтров) внутренних коммуникаций в системе публичного управления (включая документооборот) и коммуникаций с внешними (по отношению к публичной администрации) объектами и субъектами.

В целом, согласно нашей концепции, модель так называемого нового публичного управления характеризуется нижеследующими особенностями:

– сокращение и сужение областей публичного управления с передачей все большего числа публичных функций негосударственным операторам, передача публичной администрацией решения все большего числа вопросов «на откуп» рынку, исходя из допущения, что рынок сможет лучше отвечать условиям постоянно изменяющейся среды (нередко, заметим, и вполне справедливого, оправданного, как например, в случае с управлением спортом в США);

– развитие государственно-частного партнерства как новой парадигмы публичного управления (или, по крайней мере, сопряжения публичного управления с другими видами управления); передача части общего объема оказываемых публичных услуг частным субъектам в рамках публично-частных партнерств;

– существенное развитие «линейки» инструментов (мер, средств и механизмов) публичного управления, увеличение разнообразия их модификаций и усложнение их сочетаний (в том числе интерференции), включая использование органами публичной власти бизнес-стратегий и иных методов и подходов из сфер бизнес-менеджмента и корпоративного управления;

– расширение и структурно-функциональное усложнение децентрализации публичной администрации;

- системное упрощение законодательства и де бюрократизация (реструктуризация управления в целях фокусировки на результатах, а не на процессах);
- активизация взаимодействия государственного управления и других видов управления, расширение и усложнение корреляции и взаимодействия публичного управления и самоуправления, корреляции и взаимодействия публичного порядка и автономного внеправового нормативного порядка; развитие гарантий и механизмов автономной институализации; иными словами — сферы компетенции органов публичной власти и негосударственными-немуниципальных организаций все чаще и все больше пересекаются;
- развитие «электронного» правительства, расширение объема и разнообразия указываемых электронных публичных услуг;
- расширение и усложнение корреляции и взаимодействия государственного права и иных (помимо государственной) систем нормативной регламентации (*lex sportiva*, *lex mercatoria*, *lex canonica* и др.), расширение практики признания и легитимации государством отдельных положений таких внеправовых систем нормативной регламентации.

Но вернемся к концепту электронного государства.

Электронные государственные услуги, ориентированные на граждан, предназначены для предоставления наиболее эффективных, персонализированных и необходимых услуг гражданам, а также для способствования улучшению демократических взаимоотношений и выстраиванию демократического диалога между гражданами и государством [1. С. 2].

Государства вовлечены в использование информационно-коммуникационных технологий уже в течение многих десятилетий для того, чтобы повысить эффективность своей деятельности. Ранние применения таких технологий были сосредоточены на создании информационных систем управления для планирования и мониторинга [3. С. 17].

Как утверждает С. Коулмэн, управление всегда зависело от технологий в самом широком смысле этого слова, от знаний, навыков, методов и эпистемологических стратегий, а также инструментов, оборудования и программного обеспечения [4. С. 4].

В развитых государствах применение компьютеров в процессе управления государством в невоенных целях началось в 1950-х гг.

По мере развития технического прогресса применение компьютеров становилось все более распространенным; в 1960–1970-х гг. была разработана система ARPANET, явившаяся прототипом сети Интернет, которая сыграла решающую роль в развитии современных концепций электронного государства.

В период между 1973 г. и 1977 г. был проведен ряд крупных экспериментов с интерактивным кабельным телевидением в США и Японии.

В 1978 г. во Франции был опубликован доклад государственных служащих, Симона Нора и Алена Минка, «Компьютеризация общества», который сыграл существенную роль в истории компьютерной техники. Этот доклад определил новую промышленную политику, необходимую для реструктуризации гражданского и политического общества во Франции, реализуемую посредством использования синтеза телекоммуникаций и компьютерных технологий.

В частности, в докладе утверждалось, что социальные и экономические мощности, освобожденные вследствие быстрого развития таких технологий, должны направляться посредством когерентной государственной политики, реализуемой и разрабатываемой с учетом интересов граждан, государства и частного сектора.

Этот доклад оказался весьма влиятельным и спровоцировал развитие электронного государства во Франции с использованием существовавших на тот момент технологий. Быстрое развитие компьютерных технологий и доступность их для широкого личного использования населением сделало мир готовым для широкого развития цифровых государственных технологий. В 1993 г. в США была создана Национальная Информационная Инфраструктура, задача которой была даже более широкой, чем создание электронного правительства. Основная деятельность по внедрению электронных правительственных систем по всему миру осуществлялась именно в 1990-е гг. [8. С. 1–5].

Характер предоставления государственных услуг постоянно меняется, особенно быстро это происходит в последние годы [2. С. 4].

Признание пользы повышения эффективности при предоставлении государственных услуг посредством использования компьютерных технологий резко возросло в последние 15–20 лет. Примерами таких услуг могут выступать подача налоговых деклараций, управление идентификацией лиц (в том числе выдача и замена документов, удостоверяющих личность и водительских удостоверений), электронная подача заявлений на поступление на государственную службу, получение свидетельств о рождении и о заключении и расторжении брака, а также возможность проголосовать он-лайн [2. С. 4].

Термин «электронное государство» возник сравнительно недавно и не имеет общепринятого определения. Данный термин используется зачастую для описания законности любого вида использования информационно-коммуникационных технологий в публичном секторе [3. С. 19].

Некоторые авторы определяют понятие «электронное государство» как процесс осуществления реформирования деятельности органов публичной власти, распределения информации и предоставления услуг внутренним и внешним клиентам.

В частности, электронное государство использует информационные технологии для преобразования и упрощения форматов отношений с гражданами, предприятиями, а также с другими ветвями государственной власти. Использование таких технологий может служить различным целям: оптимизации и повышению эффективности предоставления государственных услуг клиентам; улучшению взаимодействия между государством и отраслями промышленности; обеспечению более оптимального и быстрого доступа граждан к информации, а также более эффективному публичному управлению.

Преимуществами электронного государства являются снижение коррупции (чиновник лишен возможности непосредственного общения с потребителями публичных услуг, осуществляемых в электронном виде), повышение прозрачности, рост доходов и сокращение расходов государства, а также большее удобство и большая эргономичность [3. С. 22].

Как утверждает Л. Пирс, электронное государство является не просто общественным благом, которое представляет собой еще один канал взаимодействия правительств и их избирателей, это еще и возможность применения новых технологий для обеспечения преобразования государства соответственно модели, которая более соответствует XXI в. [9. С. 136].

Почему концепт электронного государства входит в интегральную концепцию новой модели публичного управления?

Дело в том, что электронное государство представляет собой отход от традиционной бюрократической концепции публичного управления с ее акцентом на иерархию, формальность, структуры командования и управления.

Электронное государство предполагает осуществление достаточно гибкого управления, существование горизонтальных структур и процессов. Электронное государство основывается на развитии двух аспектах легитимности управления. С одной стороны, электронное государство получило столь широкую популярность благодаря тому, что таким образом происходит улучшение предоставляемых государством услуг. С другой стороны, потому что электронное государство может обеспечивать дополнительные средства привлечения граждан к процессам управления [10. С. 449].

Электронное правительство можно определить как гражданское и политическое сопровождение правительством с использованием информационно-коммуникационных технологий, что включает в себя предоставление услуг и управление законодательными процессами. Такие технологии могут предоставлять гражданам государства более широкий доступ к государственным услугам и более гибкие и эффективные средства участия в управлении государством, что приводит к улучшению взаимодействия между гражданами и государством [8. С. 1].

Аналогично понятию электронной коммерции, которая позволяет потребителям быть ближе к бизнесу и позволяет компаниям взаимодействовать друг с другом более эффективно, электронное государство стремится сделать взаимодействие между органами публичной власти и гражданами, между органами публичной власти и предприятиями, а также между различными органами публичной власти более доброжелательным, удобным, прозрачным и менее затратным [3. С. 19].

В то время как осуществление инвестиций в инфраструктуру и развитие услуг электронного государства является основополагающим для предоставления публичных услуг, такие характеристики государства, как прозрачность и доверие, имеют решающее значение для легитимации указанных инвестиций и создания условий для повсеместного использования таких услуг гражданами государства [1. С. 2].

Ориентированность на граждан имеет существенное значение для следующих трех категорий лиц, производящих или потребляющих услуги электронного государства: политические деятели; производители, те, чьей задачей является создание возможностей для реализации политики посредством применения различных организационных и бизнес-стратегий; а также получатели или потребители услуг электронного государства [1. С. 4].

Электронное управление подразумевает цифровое кодирование, обработку, хранение и распределение данных, относящихся к трем ключевым аспектам: представление и регулирование деятельности социальных действующих субъектов; предоставление государственных услуг; а также получение и распределение официальной информации [4. С. 6].

Основную цель электронного государства можно охарактеризовать как упорядочение деятельности органов, осуществляющих публичное управление, в той или иной форме.

Если рассматривать цели электронного государства более детально, то можно выделить, например, следующие: обеспечение возможности более легко находить информацию и получать государственные услуги для граждан, предприятий, других уровней государственного управления и федеральных служащих; упрощение деятельности органов государственной власти и снижение затрат за счет интеграции и устранения избыточных систем; упорядочение деятельности органов государственного управления для того, чтобы более быстро реагировать на потребности граждан [6. С. 14].

К преимуществам электронного государства можно отнести возможность более широкого распространения нормативно-правовых и иных актов, издаваемых органами публичной власти государства, для ознакомления с ними граждан; раскрытие в целях повышения прозрачности государственного управления информации о государственных активах, государственном бюджете, а также о государственных закупках; доведение до сведения широкой общественности решений государственных служащих; снижение человеческого фактора, связанного с принятием решений государственными служащими, посредством автоматизации процедур, что ограничивает их дискреционные полномочия; устранение необходимости в посредниках; уменьшение времени, необходимого для получения гражданами государственных услуг; улучшение возможности государства предоставлять услуги более широкому кругу населения; а также иные преимущества, связанные с повышением эффективности деятельности государственных служащих [3. С. 37–38].

Помимо своих неоспоримых преимуществ, концепция электронного управления имеет также определенные недостатки, связанные, главным образом, с существованием серьезных препятствий для ее реализации.

Так, С. Коулмэн выделяет следующие основные препятствия для успешной реализации электронного государства.

Во-первых, при реализации крупномасштабных государственных проектов с задействованием развивающихся (и из-за этого неоднозначных) технологий существует риск отсутствия релевантной информации о том, где и как в конечном счете такие технологии будут использоваться, соответственно, зачастую отсутствуют как-либо специально определенные технические стандарты.

Во-вторых, существует серьезная проблема недоверия граждан к государству, осуществляющему сбор, хранение и использование их персональных данных, которое вызвано страхом всей общественности перед тем, что государство может осуществлять таким образом контроль за деятельностью граждан и ис-

пользовать их данные в своих тайных целях без получения на то их согласия. Данная проблема может решаться за счет обеспечения повышения прозрачности публичного управления.

Третьим таким барьером является тот факт, что очень многие государства сильно бюрократически фрагментированы и внутренне отчаянно сопротивляются таким изменениям, несмотря на то, что создается видимость постоянного движения в сторону более широкого распространения электронного управления государством. И, наконец, серьезным барьером для успешной реализации электронного государства является также то, что доступ к компьютерам, а также наличие соответствующих навыков среди населения распределены весьма неравномерно, и те, кто более всего нуждаются в получении государственных услуг, могут оказаться в положении, не позволяющем получить их в электронном виде [4. С. 9–10].

Широкое распространение также получил термин «электронная демократия».

Электронную демократию можно определить как использование информационно-коммуникационных технологий для обеспечения поддержки демократических процессов принятия решений. В некоторых государствах электронная демократия стала синонимом электронного голосования [7. С. 88].

В августе 2002 г. в Великобритании был издан документ, касающийся политики обеспечения электронной демократии. В указанном документе утверждалось, что электронную демократию можно разделить на две совершенно различные области: электронное участие и электронное голосование. Электронное голосование оптимально рассматривать в качестве технологической задачи, стоящей перед государством, электронное же участие предполагает более широкие возможности для осуществления диалога между государством и его гражданами [5].

Термин «электронная демократия» также применяют в отношении использования современных цифровых технологий для улучшения демократии. Интернет рассматривается как инструмент распространения демократических принципов прозрачности, информированности и вовлечения граждан в участие в политической жизни государства [11. С. 527].

Анна Макинтош определяет электронную демократию как связанную с использованием информационных и коммуникационных технологий для привлечения граждан, поддержки демократического процесса принятия решений, а также укрепления представительной демократии [7. С. 89].

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] A Handbook for Citizen-centric eGovernment Version 2.1 / Prepared for the eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. — 2007.
- [2] *Baqir M.N., Iyer L.* E-government Maturity over 10 Years: A Comparative Analysis of E-government Maturity in Select Countries Around the World // *Comparative E-Government* / Ed. by C.G. Reddick. — New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2010. — P. 3–22.

- [3] *Bhatnagar S.* E-Government: From Vision to Implementation. A practical guide with case studies. — New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd, 2004.
- [4] *Coleman S.* Foundations of digital government // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C.A. Larson. — New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. — P. 3–19.
- [5] In the service of democracy: a consultation paper on a policy for electronic democracy / HM Government. — London: Crown, 2002.
- [6] *Ladner R., Petry F.E.* Electronic Government: Overview and Issues for National Security Interests // Khosrow-Pour M. E-Government Diffusion, Policy, and Impact: Advanced Issues and Practices. — Hershey: Information Science Reference, 2009. — P. 13–27.
- [7] *Macintosh A.* E-democracy and e-participation research in Europe // Digital government: E-Government Research, Case Studies, and Implementation / Ed. by H. Chen, L. Brandt, V. Gregg, R. Traunmüller, S. Dawes, E. Hovy, A. Macintosh, C. A. Larson. — New York: Springer Science+Business Media, LLC, 2008. — P. 85–102.
- [8] *McIver W.J., Elmagarmid A.K.* Introduction: Advances in Digital Government: Technology, Human Factors, and Policy // Advances in digital government: Technology, Human Factors, and Policy / Ed. by W.J. McIver, A.K. Elmagarmid. — Boston: Kluwer Academic Publishers, 2002. — P. 1–36.
- [9] *Pearce L.* New Government, Digital Government: Managing the Transformation // Future Challenges for E-government. Discussion paper. — 2004. — № 20. — P. 136–149.
- [10] *Smith P.J.* E-Democracy and Local Government — Dashed Expectations // Anttiroiko A.-V., Mälkiä M. Encyclopedia of digital governance. — Hershey: Idea Group Reference, 2007. — P. 448–454.
- [11] *Zuccarini M.* E-Government Development Trends // Anttiroiko A.-V., Mälkiä M. Encyclopedia of digital governance. — Hershey: Idea Group Reference, 2007. — P. 523–527.

## CONCEPT OF E-GOVERNMENT IN THE NEW MODEL OF PUBLIC ADMINISTRATION

I.V. Ponkin

The Department of the legal regulation of the state and municipal service  
International Institute of Public Administration and Management  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration  
84, Vernadsky av., Moscow, Russia, 119606

The article is devoted to the investigation of the concept of e-government. Identified strengths and weaknesses of the concept of e-government. Examined the existing scientific debate around the concept of e-government as one of the elements of a new model of public administration.

**Key words:** public administration, public power, e-Government, public services, the new model of public administration.