
ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ВЕКТОР ИННОВАЦИОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В РОССИИ

М.Ю. Павлютенкова

Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 10а, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются значимые концептуальные и управленческие аспекты электронного правительства, прослеживается трансформация трактовки термина от «использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти» до «совместного публичного управления». Показывается, что в России, находящейся в условиях экономического кризиса и сложной внешнеполитической обстановки, усиленной введенными против нее санкциями, решения «электронного правительства» могут стать существенной частью стратегии инновационных государственных преобразований. Новизна работы заключается в том, что впервые дается углубленный анализ трактовок термина «электронное правительство» из различных международных источников, а также электронное правительство рассматривается как механизм государственного управления, основанного на парадигмах «совместного публичного управления» (collaborative public governance) и «всеохватывающего правительства» (whole-of-government).

Ключевые слова: электронное правительство, информационно-коммуникационные технологии, электронные государственные услуги, инновационное государственное управление, совместное публичное управление

ПРЕДЫСТОРИЯ

Хорошо известно, что модернизационные процессы в ведущих странах мира в 80-х гг. XX в. начались с компьютеризации промышленности. Позже стало ясно, что экономика в модернизовавшихся странах приобрела характер информационной, глобальной и инновационной. Однако, по мнению ряда специалистов, «период действия триады информатизация — глобализация — инновационность закончился кризисом 2008 г. В следующее тридцатилетие мировая экономика и общество в целом должны будут перестраивать свой уклад, все более глубоко и широко осваивая возможности, предоставляемые информационно-коммуникационными технологиями, — подобно тому, как изобретение конвейера привело к повышению эффективности производства, что в свою очередь, позволило начать создание общества всеобщего благоденствия в 1950-х» [2. С. 113]. Каким будет этот уклад — сказать сложно, но уже сейчас ясно одно: ведущие государства вступили в глобальную информационную эпоху, в которой основную роль начинают играть глобальные сети и информационно-коммуникационные технологии.

Наиболее мощным проявлением информационно-коммуникационных технологий стал проект «электронное правительство».

Термин «электронное правительство» (далее — ЭП) описывает широкую сферу применения информационно-телекоммуникационных технологий в политико-управленческих процессах современного государства. Однако трактовка ЭП

по-прежнему остается дискуссионной и очень подвижной, что во многом обусловлено сложностью и многоаспектностью происходящих изменений, как в обществе, так и в сфере информационно-коммуникационных технологий. Дефиниции выявляют международный характер явления ЭП, проблемное поле которого составляет интерес как государств, так и международных организаций.

Так, Всемирным Банком представлена формулировка ЭП, обращающая внимание на институциональные способности, позволяющие государствам эффективно проводить свою политику развития [5]: «ЭП относится к процессу использования государственными органами информационных технологий (сетей, Интернета, мобильных и компьютерных технологий), трансформирующему взаимоотношения с гражданами, бизнесом и другими государственными структурами». Информационные технологии, по мнению Всемирного банка, служат целому ряду целей: обеспечению лучшего качества услуг и широкого доступа к информации граждан, укреплению взаимодействия бизнеса и государства, более эффективному государственному управлению. Как результаты внедрения ИКТ в государственную сферу рассматриваются уменьшение коррупционной составляющей государственного управления, увеличение его прозрачности, переориентации на интересы и потребности граждан, а также увеличение государственных доходов и/или снижение расходов» [3].

Значимые концептуальные моменты проекта «электронное правительство» представлены в докладах Организации Объединенных Наций (ООН). За первое десятилетие XXI в. ООН подготовила и опубликовала целый ряд исследований в сфере ЭП [11]. От доклада к докладу происходит подвижка в концептуальном обосновании использования информационно-коммуникационных технологий в управлении государством. Так, в Докладе «Сравнительный анализ электронного правительства: глобальная перспектива, определяющая прогресс стран — членов ООН» 2003 г. («Benchmarking E-government: A Global Perspective Assessing the Progress of the UN Member States») предложено два определения ЭП: в широком смысле ЭП представлено как использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в государственном управлении, узкая трактовка ЭП подразумевает использование Интернет и Всемирной Информационной Паутины для предоставления информации и государственных услуг гражданам [6]. Главным в Докладе является представление ЭП ни как экспериментального направления в рамках административной реформы, а как *самостоятельного, независимого и постоянно развиваемого направления в реформировании государственного управления* [6].

Постепенно в докладах ООН происходит усложнение представлений о процессах адаптации ИКТ к политико-административной сфере: делается акцент на расширении участия граждан в проектах ЭП, появление идей о сетевом взаимодействии — наиболее зрелая стадия развития ЭП получила название «сетевое присутствие» (*network presence*) [6] вместо «бесшовное присутствие» (*seamless presence*) [6]. В дальнейшем приоритетного рассмотрения в Докладах удостоивается проблема цифрового неравенства, которое рассматривается в нескольких аспектах: как неравенство в возможностях, в доходах, как разрыв в образовательном уровне,

как языковой барьер и т.д. В докладе формулируется главная цель ИКТ — способствовать развитию общества, построению экономики, основанной на знаниях (knowledge society, knowledge-based society) [9].

Пересмотр функций и механизмов работы государственных институтов в Докладах дополнился понятиями о многоуровневом и полицентричном управлении: об участии в управлении не только институтов государства, но и бизнеса и гражданского общества, об определяющем значении взаимодействия всех участников управления для совершенствования как самого управления государством, так и развития страны в целом [10].

В Докладе 2008 г. ООН идет дальше в концептуальном развитии ЭП, предложив формулировку «связанного правительства» (connected government/governance). Данное понятие абсорбирует в себя опыт развития государственного управления за последние десятилетия. Ключевыми категориями концепта «связанного правительства» стали менеджмент знаний (люди, процессы, технологии), клиентоориентированный подход (Customer Relationship Management, CRM), конфиденциальность, интегрированность и доступность информации, при этом само ЭП рассматривается как стратегическое средство достижения инноваций и роста эффективности государственного управления. В понятии «связанного правительства» также отражены изменения в сервисной составляющей ЭП: ИКТ теперь не средство предоставления государственных услуг, а *средство повышения ценности государственных услуг*. «Связанное правительство» не только подчеркивает значимость реинжиниринга внутренних структур и процессов государственного управления с целью улучшения его качественных характеристик и повышения его результативности, но и подразумевает расширение практик взаимодействия как между государственными структурами, так и государственных структур со сторонними акторами, практики консультаций с общественностью, вовлечения граждан в процессы управления [12].

В материалах Организации «Глобальный бизнес-диалог по электронной коммерции» (The Global Business Dialogue on electronic commerce, GBDe) просматривается переход от взглядов на ЭП как на средство совершенствования вопросов управления, на трансляцию принципов электронной коммерции в государственную сферу к понимаю значимости взаимодействия государства и граждан, ключевой роли бизнеса и гражданского участия в вопросах совершенствования государственного управления, к необходимости создания полностью интегрируемой системы ЭП, учитывающей взаимодействие всех уровней управления государством.

Обосновать подход к ЭП как концепции инновационного государственного управления позволяет Доклад Императивы электронного правительства «The E-government imperative» [7. С. 62—96]. Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в котором выделяются следующие моменты:

во-первых, ЭП трансформируют процессы политико-административного управления,

во-вторых, изменения касаются самой культуры управления, отношений с обществом [4. С. 211—212],

во-третьих, ЭП рассматривается как стимул инновационных преобразований и развития публичного управления.

Однако здесь надо обозначить возникающую проблему: если в западных демократиях еще в рамках модели «нового публичного управления» [8] накоплен определенный опыт реформирования, то в транзитивных государствах попытки внедрения базовых принципов менеджизма осуществлялись без какого-либо осмысления. И именно поэтому во всем мире только 15% проектов «электронного правительства» оказываются успешными и новации характерны для тех стран, где внедрение новых технологий напрямую увязывается с процессами реформирования бюрократии [1].

ДОКЛАДЫ ООН ПО РАЗВИТИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА 2012—2014 ГГ.

В докладах ООН по ЭП 2012—2014 гг. [13] (Доклад ООН 2016 г. на момент выхода статьи еще не был опубликован) подчеркивается, что современные информационно-коммуникационные технологии предоставляют мощные инструменты для создания эффективных, прозрачных и ответственных учреждений и государственных структур. По этой причине страны — лидеры мирового развития продолжают осуществлять значительные инвестиции в информационно-коммуникационные технологии для государственного сектора. Такие усилия жизненно важны для расширения участия широкой общественности в процессах принятия решений, облегчения доступа к информации и устранению барьеров между гражданами и органами государственной власти. Таким образом, электронное правительство через свои институты, механизмы и процессы реализации на основе планирования, координации, организации способствует устойчивому общественному развитию.

В докладе 2014 г. формулируется ряд концептуальных положений, касающихся не только развития электронного правительства, но и затрагивающих важнейшие вопросы государственных преобразований. Отмечается, что:

во-первых, электронное правительство является *средством развития для всех*. Это мощный инструмент для избавления от крайней бедности, защиты окружающей среды, продвижения социальной включенности и предоставления экономической возможности для всех. Электронное правительство имеет назначением поддержку усилий по развитию всех государств — членов Организации Объединенных Наций;

во-вторых, достижения электронного правительства должны быть ориентиром для развития каждой страны. Это жизненно важно, потому что это оценка присутствия онлайн-правительств, идущих в авангарде развития;

в-третьих, в фокусе государственных трансформаций находится предоставление социально-экономических и экологических услуг для населения с помощью электронного правительства как программируемого инструмента, а также участие и включенность населения в решение социальных проблем.

Национальные стратегии развития электронного правительства должны включать такие характеристики, как открытость, прозрачность, эффективность, доступность государственных структур в сочетании с обратной связью с гражданами.

Принципиальной особенностью Докладов 2012—2014 г. является фиксация сдвига концепции электронного правительства в сторону совместного публичного управления (*collaborative public governance*) и «всеобщего правительства» (*whole-of-government*).

Это означает, что существующее в настоящее время структурно дезинтегрированное правительство, реализующее ведомственный подход к оказанию государственных и муниципальных услуг, децентрализованное, сосредоточенное на управлении сервисами, трансформируется в правительство, организованное по сетевому принципу, в котором приоритетную роль будут играть взаимодействие и взаимосвязи между гражданским обществом и государством, возникают новые каналы политического участия с целью повышения эффективности функциональных способностей государства и вовлеченности граждан в процессы принятия государственных решений. Таким образом, реализуется *совместное публичное управление*, использующее для этого все доступные современные коммуникационные каналы, а также открытые правительственные данные.

В этом контексте Всеобщее правительство (*Whole-of-government*) может быть определено как «агентства, работающие в границах возможностей (*across portfolio boundaries*), для совместного достижения интегрированных ответов на проблемы стратегического развития, управления программами и предоставления услуг». Совместное правление (*collaborative governance*) относится к процессу управления, основанному на сотрудничестве между правительством и неправительственными заинтересованными сторонами.

Важно понимать, что всеобщее правительство важно не само по себе, а скорее как средство достижения целей на основе сотрудничества. В пределах государственного сектора и с соответствующими акторами вне его, такими как бизнес, гражданское общество, сообщества и отдельные граждане, создаются возможности для более широкого участия в процессе выработки национальной и местной политики и предоставления услуг через все доступные каналы коммуникации.

Вместе с тем, несмотря на выявленные тенденции в развитии ЭП и государственного управления, правительственные учреждения большинства стран мира по-прежнему работают в рамках моделей государственного управления XX в., в которых министерства работают в отдельных отраслях и затрагивают секторальные проблемы, а не общие направления. В то же время граждане и бизнес требуют более открытого, прозрачного, ответственного и отзывчивого управления, а новые технологии, особенно информационно-коммуникационные, предоставляют возможности эффективного менеджмента знаний, сотрудничества между всеми сферами деятельности и на всех уровнях правительства, будь то международный, национальный, региональный или местный. Граждане должны быть не просто пассивными пользователями информации, предоставляемой *online*-службами, а находиться в активном взаимодействии с государством посредством ИКТ.

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

В заключение кратко остановлюсь на характеристике современного состояния электронного правительства России.

В настоящее время электронное правительство в России оказалось в совершенно новых условиях как с точки зрения экономического положения в стране и внешнеполитической ситуации, усиленной санкциями, введенными против нее ведущими странами мира, так и с точки зрения новых подходов к видению и стратегии развития электронного правительства.

В России к сферам ответственности электронного правительства относят прежде всего оказание гражданам и бизнесу услуг в электронном виде. Такие стороны электронного правительства, как электронное участие, открытые данные, в России относят к компетенциям электронной демократии, развитие которой в нашей стране находится на начальной стадии.

В то же время в рейтингах Обзора ООН 2014 г. [13] Россия:

по уровню развития онлайн-сервисов имеет показатель 63%,

по уровню развития телекоммуникационной инфраструктуры и ее компонент имеет показатель 0,6413 (максимально — 1),

по индексу человеческого капитала — 0,8388 (максимально — 1),

по индексу электронного участия — 0,6863 (максимально — 1),

по индексу развития электронного правительства занимает 27 место из 193 государств — членов ООН.

Представленные значения показателей являются вполне удовлетворительным количественным результатом.

Качественные же показатели свидетельствуют о том, что в настоящее время российское электронное правительство находится еще на стадии «электронное правительство 1.0» — правительство «дымовых труб» (технологий электронных услуг), в то время как страны из первых строк рейтинга имеют стадию «электронное правительство 2.0» — правительства «без границ».

Электронное правительство России еще далеко от правительства, организованного по сетевому принципу, использующего свой потенциал для совместной с обществом и бизнесом выработки решений проблем стратегического развития. Возможно, условия санкций, в которых оказалась Россия, станут толчком не только к разработке и внедрению новых и эффективных отечественных проектов в области электронного правительства, но и для участия общества в совместной с государственными структурами работе по подготовке решений, а также использования опыта и знаний граждан в государственном управлении, формировании политики и стратегии государственного развития. Как сказал американский исследователь Билл Джой: «За пределами органов власти еще много умных людей».

И практика подтверждает это предположение: несмотря на экономические сложности и вызванное этим сокращение ведомственных ИТ-бюджетов, в 2015 г. государство продолжило реализацию наиболее значимых ИТ-проектов. Среди них дальнейшее развитие единого портала государственных услуг (ЕПГУ) и появление на нем новых государственных сервисов для граждан и бизнеса, создание открытой платформы, представляющей собой набор виджетов федеральных госуслуг, которые можно будет разместить на региональных порталах, а также на коммерческих сайтах. Заработала информационная система «Независимый регистра-

тор», продолжились работы по созданию государственной электронной почты, которая должна заработать уже с начала 2016 г. Практически готова к запуску в промышленную эксплуатацию ГИС ЖКХ.

В условиях сокращения ИТ-бюджетов основными критериями необходимости того или иного проекта являются его экономическая, организационная или социальная эффективность. Государство стремится ко все более активному сотрудничеству с бизнесом на основе модели государственно-частного партнерства. Среди примеров такого сотрудничества — создание систем видеофиксации нарушений, установка инфоматов, разработка сервисов в сфере организации движения общественного транспорта и парковочного пространства, предоставление доступа к государственным системам коммерческим предприятиям и т.п. Приведенные примеры позволяют сделать вывод о том, что работа по внедрению технологий электронного правительства продолжается и в условиях санкций.

ВЫВОДЫ

Подводя итог, подчеркнем, что в настоящее время электронное правительство из технологического проекта все в большей степени превращается в механизм государственного управления, позволяющий реализовать концепции «совместного публичного управления» и «всеохватывающего правительства». Сегодня в России, находящейся в условиях экономического кризиса и сложной внешнеполитической обстановки, усугубленной введенными против нее санкциями, решения «электронного правительства» могут стать существенной частью стратегии инновационных государственных преобразований, позволяющей реализовывать сложные задачи государственного уровня. Приведенные в статье примеры показывают, что работа по внедрению технологий электронного правительства активно продолжается в нашей стране и в условиях санкций.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] *Бондаренко С.В.* Постфордистский дискурс экономической эффективности поствеберовской бюрократии «электронного государства» // *Город как пространство современности: экономическая, социальная и культурная повседневность постфордистского города.* Екатеринбург, 2012.
- [2] *Гурова Т.* *Нация-предприниматель* // *Эксперт.* № 36. 13—19 сентября 2010.
- [3] Официальный сайт Всемирного банка. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/EXTGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:702586,00.html>.
- [4] *Электронное правительство и демократия* // *Политические сети: теория и методы анализа* / Л.В. Сморгун, А.С. Шерстобитов. М.: Издательство «Аспект-Пресс», 2014.
- [5] *A Definition of E-Government* // *The World Bank Group.* URL: www1.worldbank.org.
- [6] *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States* / Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. New York, 2002. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf>.

- [7] OECD. The case of e-government: Experts from the OECD Report «The E-government imperative» // OECD Journal on Budgeting. 2003. № 3(1).
- [8] *Pollitt C., Bouckaert G.* Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [9] UN Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity // Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2004. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>.
- [10] UN Global E-Government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion // Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. New York, 2005. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>.
- [11] UN Global E-government Survey 2003: E-government at the crossroads // Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2003. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>.
- [12] United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance // Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.
- [13] United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.

ELECTRONIC GOVERNMENT AS A VECTOR OF INNOVATIVE STATE TRANSFORMATIONS IN RUSSIA

M.Y. Pavlyutenkova

RUDN University
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

This article considered conceptual and administrative aspects of the e-government, traces the evolution of the interpretation of the term “the using of information technologies in functioning of public administration” to “collaborative public governance”. It is shown that in Russia, which is in conditions of an economic crisis and a difficult foreign policy situation, strengthened by the sanctions imposed against it, the decisions of “the electronic government” can become essential part of strategy of innovative public administration.

Key words: electronic government, information and communication technologies, electronic government services, innovative public administration, collaborative public governance

REFERENCES

- [1] Bondarenko S.V. Postfordistskij diskurs jekonomicheskij jeffektivnosti postveberovskoj bjurokreatii «jelektronnogo gosudarstva». *Gorod kak prostranstvo sovremennosti: jekonomicheskaja, social'naja i kul'turnaja povsednevnost' postfordistskogo goroda*. Ekaterinburg, 2012.
- [2] Gurova T. Nacija-predprinimatel'. *Jekspert*. № 36. 13—19 sentjabrja 2010.

- [3] Oficial'nyj sajt Vsemirnogo banka. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/EXTINFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/ EXTEGOVERNMENT/0,,contentMDK:20507153~menuPK:702592~pagePK:148956~piPK: 216618~theSitePK:702586,00.html>.
- [4] Jelektronnoe pravitel'stvo i demokratija. *Politicheskie seti: teorija i metody analiza*. L.V. Smor-gunov, A.S. Sherstobitov. M.: Izdatel'stvo «Aspekt-Press», 2014.
- [5] A Definition of E-Government. *The World Bank Group*. URL: www1.worldbank.org.
- [6] Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Mem-ber States / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2002. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf>.
- [7] OECD. The case of e-government: Experts from the OECD Report «The E-government impera-tive». *OECD Journal on Budgeting*. 2003. № 3(1).
- [8] Pollitt C., Bouckaert G. Public Management Reform: A Comparative Analysis. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- [9] UN Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity. *Depart-ment of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management*. New York, 2004. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>.
- [10] UN Global E-Government Readiness Report 2005. From E-government to E-inclusion. *De-partment of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management*. New York, 2005. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>.
- [11] UN Global E-government Survey 2003: E-government at the crossroads. *Department of Eco-nomic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management*. New York, 2003. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan 016066.pdf>.
- [12] United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. *Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management*. New York, 2008. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>.
- [13] United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>

@ М.Ю. Павлютенкова