



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ
ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

DOI: 10.25586/RNU.V9276.18.04.P.05

УДК 342.2

А.А. Магомедов, А.К. Никитина, В.Д. Чирков

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО
КАК КОНЦЕПЦИЯ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются отдельные аспекты научно-технического прогресса в части применения электронного правительства. Развитие информационных технологий влечет за собой не только кардинальное переформатирование системы коммуникации, но и серьезную трансформацию системы общественных отношений, частью которой является государственное управление. Но, главное, чтобы вся эта система работала эффективно, необходимо грамотно и правильно мотивировать не только государственных служащих и сотрудников организаций, но и простых граждан. Стоит особо отметить, что мотивация для государственного служащего должна строиться на эффективности, доступности, открытости, экономии и карьерном росте.

Ключевые слова: законодательство Российской Федерации, электронное правительство, инновационное развитие, эффективная деятельность, компьютерные технологии.

A.A. Magomedov, A.K. Nikitina, V.D. Chirkov

E-GOVERNMENT AS THE CONCEPT
OF PUBLIC ADMINISTRATION'S
TRANSFORMATION

In this work, some separate aspects of scientific and technical progress in a part of electronic government application are considered. The information technology development involves cardinal transformation not only in the system of communication, but it seriously transforms the system of public relations, the part of which is public administration. The most thing in organizing this system to work effectively and competently, is necessity to motivate correctly not only employees and civil staff, but also the ordinary citizens. The motivation of civil employee should be based on the efficiency, availability, openness, economy and career development.

Keywords: legislation of the Russian Federation, electronic government, innovative development, effective activity, computer technologies.

Ежедневная работа любого правительства строится на информации, которая является основным ресурсом и которая помогает правительству управлять, а также позволяет обществу участвовать в управлении своей страной. Поэтому и было создано «электронное правительство», которое и призвано уделять основное внимание использованию ИКТ для предоставления государственных услуг.

На сегодняшний момент существует несколько определений термина «электронное правительство», а именно ООН трактует его как «использование правительством Интернета и Всемирной сети для предоставления информации и услуг гражданам» [1].

Организация экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) употребляет это понятие в значении электронного предоставления информации географически разным, но технологически однородным ИКТ.

Еще дальше в понимании электронного правительства пошли Соединенные Штаты Америки: «использование правительством интернет-приложений на основе Интернета или других информационных технологий для расширения доступа и предоставления правительственной информации и услуг обществу, другим учреждениям и другим государственным структурам; или для улучшения государственных операций, которые могут включать эффективность, качество обслуживания или трансформацию» [1].

Стоит отметить, что само понятие «электронное правительство», прижившееся в русском лексиконе, не самый удачный перевод с английского термина “e-government” или “e-governance”, который переводится так же как и «электронное управление» и во всем мире употребляется чаще всего в этом значении. Поэтому в контексте нашей работы под электронным правительством мы будем подразумевать именно систему электронного управления ресурсами.

Появление термина «электронное правительство» (e-government) в науч-

ных работах и государственной публицистике США в начале 90-х гг. прошлого века обозначило новую эру взаимодействия государства и гражданина. Однако само это взаимодействие зародилось гораздо раньше, с возникновением систем управления электронными базами данных в 50–60 гг. того же столетия. А уже с конца 1970-х автоматическое управление ресурсами, в том числе документооборотом, активно обсуждается не только в западном, но и в советском сообществе кибернетиков.

Основоположником отечественного электронного правительства можно назвать выдающегося советского ученого, заместителя начальника Вычислительного центра Минобороны СССР, д.т.н. Китова А.И. Именно он в конце 1950-х гг. предложил объединить в единую государственную сеть вычислительных центров для решения народно-хозяйственных задач все имеющиеся в стране электронно-вычислительные машины [2].

Его идею продолжил развивать директор Института кибернетики, академик АН СССР Глушков В.М. В своей работе «Основы безбумажной информатики», опубликованной в 1982 г., он описывает Общегосударственную автоматизированную систему – ОГАС, которую он предлагает сделать основным «инструментом» государственного планирования и учета. «Автоматизация организационного управления в масштабах всего народного хозяйства требует целенаправленной разработки и последующего целенаправленного взаимодействия автоматизированных систем организационного управления (АСОУ) (входящих в ОГАС, – прим. автора) различных уровней и различного назначения... Начиная с районных и городских АСОУ, должны вестись локальные программы жилищного, культурно-бытового строительства, развития общественного транспорта, торговли, медицины и других систем коллективного обслуживания населения» [3], – писал академик, очерчивая архитектуру будущих систем электронного правительства. Но с распадом СССР дело до внедрения ОГАС не дошло. Зато Запад

стал активно продвигать новые принципы управления.

В 1980 г. в Сингапуре был дан старт первому национальному плану компьютеризации, который охватывал не только население, но и государственные учреждения. В электронные базы данных переводился государственный документооборот, обрабатывались процедуры электронного взаимодействия госорганов. В течение последующих двух десятилетий Сингапур превратился в страну, полностью покрытой электронной сетью. Усовершенствование информационных технологий изменило само качество обслуживания населения, в электронный вид за всё это время было переведено свыше 1600 государственных услуг. Теперь услуги, ранее предоставлявшиеся различными ведомствами за несколько дней или месяцев, стало возможным получать за несколько секунд на экране терминала или смартфона при нажатии кнопок на клавиатуре. Сингапур, начавший первым в мире развивать электронное управление, сегодня по праву считается одним из лидеров этой отрасли.

Второй к гонке создания электронного правительства подключилась Южная Корея, которая в 1987 г. начала создавать электронную базу и каналы коммуникации для государственного документооборота. Идея разработчиков была такова, чтобы граждане страны могли, не выходя из дома, совершать не только покупки, но и оплачивать счета, оформлять документы и выписывать справки. Сегодня в Республике Корея кроме домашнего Интернета доступ к госуслугам обеспечивают терминалы, которые установлены повсюду в населенных пунктах, практически в каждом общественном месте. Недавно страна перешла на 100% электронный документооборот. В рейтингах индекса развития электронного правительства ООН южнокорейская система электронного правительства считается одной из лучших в мире.

Появлением электронного правительства граждане США обязаны президенту Биллу Клинтону, настольной книгой которого в одно время была работа эконо-

номистов Д. Осборна и Т. Геблера «Реорганизация управления: как дух предпринимательства трансформирует государственный сектор». В книге помимо прочего предлагалось решение проблемы сокращения бюрократических издержек государства в процессе взаимодействия с бизнесом. Придя к власти в 1993 г., Клинтон первым делом запустил интернет-сайт президента США, на котором стали публиковаться наиболее важные государственные документы и решения. Несмотря на специфические проблемы США, связанные с децентрализацией власти и общественными спорами в отношении открытия или закрытия личных данных граждан, вызванными терактом 11 сентября 2001 г., система электронного правительства в США постоянно модернизируется, выводя эту страну в десятку лидеров по охвату населения сетью электронных услуг.

Сразу за США последовала Канада. В 1994 г. канадское правительство приняло проект открытого доступа к государственным услугам граждан. Проект реализовался в несколько этапов за пять лет, в результате чего был создан один из крупнейших в мире информационных порталов, объединяющий более 500 профильных сайтов, который напрямую работает с гражданами и обеспечивает межведомственное взаимодействие и взаимодействие государства, граждан и бизнеса.

Европейский союз подключился к системе электронного правительства почти на десятилетие позднее. Первым сайтом с функциями электронного правительства стал немецкий портал www.bund.de, открытый в 2002 г.

Немного позднее, в 2003 г., Эстония запустила свою систему электронного взаимодействия органов власти с гражданами и бизнесом, реализуемую в виде сайта www.eesti.ee, которая стала одной из образцовых систем электронного правительства в мире. На сегодня Эстония предоставляет 99% государственных услуг в электронном виде, это услуги онлайн-банкинга, онлайн-налоговой службы, мобильной парковки, интернет-геопортала,

электронной школы, онлайн-оплаты билетов, онлайн-нотариуса, онлайн-поликлиники, онлайн-рецептов и даже онлайн-полицей. В числе этих услуг и «прорывной» сервис интернет-голосования (i-voting), который позволяет избирателям голосовать во время выборов разного уровня через компьютер, подключенный к Интернету, из любой точки мира. Массовый охват электронными услугами населения этой страны стал возможным за счет повсеместного перехода эстонцев на карты электронной идентификации.

Пример Германии и Эстонии подхватили остальные страны Евросоюза. С 2004 г. Европейская комиссия начала стандартизацию трансграничного взаимодействия систем электронного правительства между странами ЕС. Очевидно, что системы электронного правительства оказываются наиболее эффективными в небольших государствах с высокоразвитой экономикой, в которых параллельно развиваются телекоммуникационные технологии, создаются точки доступа мобильной связи и прокладываются кабели широкополосного Интернета. Это иллюстрирует рейтинг развития электронных правительств, публикуемый ООН каждые 2 года (Приложение 1).

Однако накинуть «электронную паутину» на всю свою территорию пока удается далеко не всем странам. Большое количество населения с низкими доходами, большая площадь территории, большой разброс населенных пунктов, труднодоступность отдельных районов, невозможность содержать большой административный аппарат на местах – всё это заставляет некоторые государства искать другой выход из создавшейся ситуации.

Особенностью же перестройки принципов управления в России стало одновременное внедрение системы электронного правительства, как в передовых странах Запада и Азии, и центров обработки бумажных документов – многофункциональных центров (далее – МФЦ), предоставляющих государственные услуги по типу «одного окна», как это сделано в Бразилии.

Реализация системы электронного правительства в Российской Федерации активно началась лишь с 2000 г., с саммита стран Большой Восьмерки в Окинаве. Тогда членами саммита 21 июля 2000 г. была подписана «Хартия глобального информационного общества», которая провозгласила: «Информационно-коммуникационные технологии (ИТ) являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. ИТ быстро становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики. Они также дают возможность частным лицам, фирмам и сообществам, занимающимся предпринимательской деятельностью, более эффективно и творчески решать экономические и социальные проблемы. Перед всеми нами открываются огромные возможности» [4].

В рамках этой Хартии государства брали на себя обязательства по ликвидации цифрового неравенства и продвижению систем информационного общества, электронного государства, электронного правительства и электронной демократии.

Начиная с 2002 г. руководство РФ вводит в строй Федеральную целевую программу – ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», направленную на непосредственную реализацию системы электронного правительства. А уже в 2005 г. Правительством РФ была одобрена Концепция административной реформы по сокращению штата госслужащих в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и утвержден план мероприятий. Через три года эта Концепция была подкреплена Распоряжением Правительства РФ от 9 августа 2008 г. № 157-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р» [5], где акцентировалось внимание на создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Рос-

сии. 17 ноября 2008 г. Президентом РФ Дмитрием Медведевым была подписана «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» № Пр-212, в соответствии с которой к 2015 г. «доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации – 100%» [6].

В 2010 г. вступил в силу Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который утвердил организационно-правовую форму многофункциональных центров (далее – МФЦ) и их полномочия предоставлять государственные и муниципальные услуги, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». Об этом подробно рассматривается в ст. 15 данного ФЗ.

На следующий год Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2011 г. № 453-р вместо «Электронной России» утверждена новая, более проработанная, государственная программа «Информационное общество (2011–2020 гг.)» [7], реализация которой поручена двум министерствам: Минкомсвязи и Минэкономразвития, а техническое исполнение – ПАО «Ростелеком». Нормативную правовую базу электронного правительства составляет и ряд других документов, в частности: Федеральные законы от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

На начало 2016 г. была сформирована архитектура электронного правительства Российской Федерации, которое официально именуется «Система межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ) (Приложение 2). Задачами СМЭВ являются обеспечение государственных функций и услуг в электронном виде, а также поддержка системной магистрали информационного взаимодействия. СМЭВ включает в себя: информационные базы данных,

электронные сервисы, сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг, исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций через СМЭВ. К основным категориям пользователей электронного правительства относятся физические лица, организации разных типов, органы государственной власти и местного самоуправления.

На сегодня основные системы, составляющие техническую базу перевода предоставления услуг в электронную форму, состоят из: Единого портала государственных и муниципальных услуг (www.gosuslugi.ru), региональных порталов государственных и муниципальных услуг, официальных веб-сайтов и порталов органов государственной власти и местного самоуправления, мобильных приложений, информационных терминалов, Единой системы идентификации и аутентификации пользователей и ряда других систем. К СМЭВ подключены основные государственные информационные ресурсы и около 12 тысяч организаций, предоставляющих госуслуги, причем количество транзакций между ними постоянно увеличивается.

По данным Минкомсвязи, с 2016 г. в среднем по стране электронными госуслугами, в основном посредством портала gosuslugi.ru, пользуется 51,3% населения России. По популярности лидируют запросы о судебной и налоговой задолженности, запросы о штрафах ГИБДД, подача заявлений на получение водительского удостоверения или загранпаспорт, регистрация транспортных средств и запись к врачу.

Параллельно с порталом Госуслуги активно развивается сеть МФЦ. На начало 2016 г. было открыто 2700 МФЦ и около 10 тыс. территориально обособленных подразделений в небольших населенных пунктах, что обеспечило охват системой МФЦ 94,2% населения страны.

Анализируя всё вышеперечисленное, можно сказать, что концепция преобразования государственного управления в нашей стране успешно осваивается и продвигается. Несмотря на то что на сегодняшний день можно утверждать, что

система электронного правительства успешно освоена всеми структурными подразделениями государственных органов, существует еще целый ряд проблем, которые необходимо решить в кратчайшие сроки.

Литература

1. Электронное правительство [Электронный ресурс]. – <http://itlaw.wikia.com/wiki/E-Government> (дата обращения: 05.10.2017).
2. Академик Глушков В.М. и проект создания принципиально новой (автоматизированной) системы управления советской экономикой в 1963–1965 гг. [Электронный ресурс]. – <http://statehistory.ru/5697/Akademik-V-M-Glushkov-i-proekt-sozdaniya-principialno-novoy--avtomatizirovannoy--sistemy-upravleniya-sovetskoj-ekonomikoj-v-1963-1965-gg/> (дата обращения: 05.10.2017).
3. Глушков В.М. Основы безбумажной информатики. – М. : Наука, 1982. – С. 37.
4. Окинавская хартия Глобального информационного общества [Электронный ресурс]. – <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (дата обращения: 10.10.2017).
5. Распоряжение Правительства РФ от 09.02.2008 № 157-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р» // Собрание законодательства РФ. – 18.02.2008. – № 7. – Ст. 633.
6. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212 // Российская газета. – 2008. – № 34, 16 февраля.
7. Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2011 № 453-р «Об определении ОАО «Ростелеком» единственным исполнителем работ в рамках мероприятий государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020)» // Собрание законодательства РФ. – 28.03.2011. – № 13. – Ст. 1795.

References

1. Elektronnoe pravitel'stvo [Elektronnyy resurs]. – <http://itlaw.wikia.com/wiki/E-Government> (data obrashcheniya: 05.10.2017).
2. Akademik Glushkov V.M. i proekt sozdaniya printsipial'no novoy (avtomatizirovannoy) sistemy upravleniya sovetskoj ekonomikoj v 1963–1965 gg. [Elektronnyy resurs]. – <http://statehistory.ru/5697/Akademik-V-M-Glushkov-i-proekt-sozdaniya-principialno-novoy--avtomatizirovannoy--sistemy-upravleniya-sovetskoj-ekonomikoj-v-1963-1965-gg/> (data obrashcheniya: 05.10.2017).
3. *Glushkov, V.M. Osnovy bezbumazhnoy informatiki.* – M. : Nauka, 1982. – S. 37.
4. Okinavskaya khartiya Global'nogo informatsionnogo obshchestva [Elektronnyy resurs]. – <http://www.kremlin.ru/supplement/3170> (data obrashcheniya: 10.10.2017).
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 09.02.2008 № 157-r “O vnesenii izmeneniy v Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 25.10.2005 № 1789-r” // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 18.02.2008. – № 7. – St. 633.
6. Strategiya razvitiya informatsionnogo obshchestva v Rossiyskoy Federatsii, utv. Prezidentom RF 07.02.2008 № Pr-212 // Rossiyskaya gazeta. – 2008. – № 34, 16 fevralya.
7. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 21.03.2011 № 453-r “Ob opredelenii OAO ‘Ros-telekom’ edinstvennym ispolnitelem rabot v ramkakh meropriyatiy gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii ‘Informatsionnoe obshchestvo (2011–2020)’” // Sobranie zakonodatel'stva RF. – 28.03.2011. – № 13. – St. 1795.

Приложения

Приложение 1

ТОП-10 электронных правительств мира с наивысшим уровнем Индекса развития электронного правительства

Страна	Регион	OSI	HCI	TII	EGDI	Уровень EGDI	Место 2016	Положение в рейтинге(2003-2016)
Великобритания	Европа	1.0000	0.9402	0.8177	0.9193	очень высокий	1	
Австралия	Океания	0.9783	1.0000	0.7646	0.9143	очень высокий	2	
Республика Корея	Азия	0.9420	0.8795	0.8530	0.8915	очень высокий	3	
Сингапур	Азия	0.9710	0.8360	0.8414	0.8828	очень высокий	4	
Финляндия	Европа	0.9420	0.9440	0.7590	0.8817	очень высокий	5	
Швеция	Европа	0.8768	0.9210	0.8134	0.8704	очень высокий	6	
Нидерланды	Европа	0.9275	0.9183	0.7517	0.8659	очень высокий	7	
Новая Зеландия	Океания	0.9420	0.9402	0.7136	0.8653	очень высокий	8	
Дания	Европа	0.7754	0.9530	0.8247	0.8510	очень высокий	9	
Франция	Европа	0.9420	0.8445	0.7502	0.8456	очень высокий	10	

Приложение 2

Взаимосвязь компонентов «электронного правительства»

