

Статья опубликована: Антанович Н.А. «Электронное правительство» как технология перехода от государственного администрирования к эффективному государственному менеджменту // Наука и инновации. 2005. № 1. (статья).

«Электронное правительство» как технология перехода от государственного администрирования к эффективному государственному менеджменту»

УДК 351

Антанович Н.А.

Последние два десятилетия в мире стали временем активной трансформации системы государственного управления, направленной на повышение его эффективности и результативности. В большинстве развитых стран и многих странах с переходными социально-экономическими системами реализуется комплекс программ, связанных с административной реформой и реформой госслужбы, реформами системы государственного регулирования экономики, налогового администрирования, управления государственными расходами. Основная цель осуществляемых административных реформ – повысить эффективность государственного аппарата до уровня коммерческих фирм, обеспечив переход от государственного администрирования к *государственному менеджменту*. [1] В основе концепции государственного менеджмента лежит экономический подход, означающий оценку государственного управления с точки зрения эффективности в предоставлении населению различного рода услуг. Постепенно концепция государственного менеджмента стала дополняться концепцией *эффективного государства*, в которой акцент делается на перестройке механизма принятия решений, на развитии способности центров принятия решений реагировать на окружающую среду, т.е. более полно учитывать запросы, идущие от общества. Эффективный государственный менеджмент основывается на использовании информационно-коммуникативных технологий (ИКТ).

Развитие информации и электронных технических средств оказало серьезное влияние на структуры и процессы государственного управления. Вот как об этом пишет известный российский теоретик государственного управления Л.В. Сморгунюв: «Если вначале это влияние выразилось в повышении эффективности сбора, обработки и использования информации в процессе принятия решений, то в дальнейшем начали происходить заметные трансформации в институтах и методах организации всей системы государственного управления. Особую интенсивность информационные технологии в государственном управлении приобретают в середине 90-х годов, что выражается в появлении нового концепта «электронное правительство» («e-government»). Формируются и связанные с ним концептуальные понятия «электронная демократия» («e-democracy»), «электронное

управление» («e-governance»). В целом развитие электронного правительства следует за развитием электронного бизнеса и электронной коммерции.» [2]

Итак, продолжающаяся трансформация системы государственного управления практически во всех странах мира продолжает связываться с дальнейшим, все более комплексным использованием ИКТ, метафорой которого стали термины «электронная (цифровая) демократия» (digital democracy) и «электронное правительство» (e-government).

Электронная (цифровая) демократия – это форма политической организации, характерная для информационного общества, объединяющая в себе свойства непосредственной и плебисцитной (референдумной) демократии, а также возможности ИКТ. Электронная демократия означает, что 1. основные решения принимают непосредственно граждане путем проведения плебисцитов в информационной сети; 2. гражданам принадлежит законодательная инициатива и право контроля за соблюдением законности; 3. отказ во многих случаях от принципа приоритета большинства, и переход к консенсусным решениям, при которых не возникает игнорируемого меньшинства. В реализации электронной демократии используются четыре технологии: онлайн-информация и коммуникация, онлайн-услуги, онлайн-участие граждан в деятельности органов власти разных уровней, экономическое обеспечение электронной демократии.

Цифровая демократия возникает как результат освоения гражданами ИКТ в процессе использования услуг *электронного правительства*. «Последовательность именно такая, так как цифровая демократия требует определенного уровня психологической адаптации граждан к информационным инновациям, усвоения ими привычек использования ИТ в процессе взаимодействия с властными структурами. Сервисы электронного правительства требуют меньшей подготовки, поскольку большей частью транзакции состоят в заполнении автоматизированных форм, которые, вдобавок, предлагают на выбор варианты ответов. Приобретя начальные навыки сетевых транзакций, граждане смогут овладеть и более сложными схемами, задействованными цифровой демократией.» [3]

Цифровая демократия – проект социально значимый, а электронное правительство – экономически выгодный проект. Выделяют следующие аспекты электронного правительства: 1) установление безопасной интрасети государственных органов и центральной базы данных для более эффективного и кооперативного взаимодействия между правительственными агентствами; 2) предоставление услуг на сетевой основе; 3) применение электронной торговли (e-commerce) для более эффективной транзакционной деятельности (например, поставка и контракт); 4) цифровая демократия для более прозрачной ответственности правительства.

В рамках институциональных теорий основной причиной существования любой организации, в том числе государства, считается *сокращение стоимости транзакций*. Сетевые

ИКТ **существенным образом** снижают издержки, связанные с государственным управлением. Российский политолог Д. Песков пишет: «Когда стало ясно, что они могут существенно способствовать тому, чтобы органы и системы государственного управления стали «работать лучше, а стоить меньше», в программах реформ ряда стран появились информационные технологии, а концепция *e-government* получила ориентацию на обслуживание граждан». [4]

Обсуждаемая нами концепция нашла отражение в Окинавской хартии: электронное правительство предполагает «активное использование ИКТ в государственном секторе и содействие предоставлению в режиме реального времени услуг, необходимых для повышения уровня доступности власти для всех граждан». В идеале *e-government* должно обеспечить всем гражданам быстрый и простой доступ ко всем услугам государственных учреждений, а также возможность реализовать все свои конституционные права на участие в управлении государством. Помимо облегчения коммуникации граждан с государственными учреждениями концепция *e-government* предполагает усиление контроля граждан над деятельностью органов государственного управления, введение публичных оценочных показателей, в результате чего управление, как это зафиксировано в Окинавской хартии, должно стать *транспарентным и ответственным*. [5]

Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении проходит ряд этапов. **Выделяют пять основных этапов в этом процессе** (согласно данным Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления). [6]

Первый этап – *возникающее веб-присутствие* (или размещение информации) – связан с выходом правительственных агентств в электронные сетевые структуры. На этом этапе правительство, отдельные министерства имеют один или несколько сайтов, которые выполняют информационную роль. Эти сайты информируют граждан о составе правительства, его министерствах, агентствах, чиновниках и т.д. Размещается также информация о телефонах, адресах, часах приема и т.д. Страницы государственных органов, как правило, не поддерживаются централизованно и не объединяются в единый портал. На сайтах можно обнаружить и «обратную связь» в виде информирования о наиболее часто задаваемых вопросах.

Второй этап – *продвинутое веб-присутствие* (или обратная связь) – позволяет пользователям получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов. Здесь есть возможность получать правительственные публикации, юридические документы, новостную информацию. Число правительственных агентств в сети увеличивается, и возможна связь с каждым из них. Появляются информация об электронных адресах, поисковые системы, возможность послать комментарий или совет. На

этапе «обратная связь» появляются первые элементы, интерактивности: например, отправление вопросов и получение ответов граждан посредством e-mail; можно получать образцы некоторых справок и форм. Идет постоянное обновление новостей о деятельности госорганов.

Третий этап – *интерактивное веб-присутствие* (или «транзакции») – характеризуется интенсификацией возможности взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, поставляющими услуги населению. Национальный правительственный веб-сайт часто действует в виде портала, прямо связывающего пользователя с министерствами, департаментами и агентствами. Взаимодействие между гражданами и провайдерами услуг позволяет пользователям сети напрямую иметь доступ к информации, соответствующей их конкретным потребностям и интересам. Пользователь может получать специализированные данные, загружать различные формы и бланки, подписывать их через сеть, участвовать в электронных собраниях. Здесь появляются сайты безопасности и пароли для пользователей.

На этапе «транзакции» появляется возможность осуществлять некоторые операции в онлайн-режиме. Например, уплата штрафов, заказ паспортов, продление действия некоторых лицензий и патентов. Работа электронного правительства здесь заключается уже не столько в информировании, сколько в обслуживании, что требует создания специальных сайтов для поддержки этих сервисов не только для центральных, но и для городских и даже районных органов власти.

Четвертый этап – *транзакционное веб-присутствие* (или «интерактивные интегрированные услуги») – включает возможности для пользователя получать через сеть документы и осуществлять сделки. Граждане могут получать визы, паспорта, свидетельства о рождении и смерти, лицензии, разрешения и другие транзакционные услуги. Через региональные порталы становится возможной регистрация предприятий, оформление финансовых документов, легализация иностранных документов и т.д.

Этап «интерактивные интегрированные услуги» предполагает создание объединенных порталов различных ведомств и служб. Правительственный вебсайт становится порталом, содержащим прямой доступ граждан к правительственным подразделениям и услугам. Появляются региональные порталы, которые объединяют в себе как весь спектр государственных сектора – подключаются системы электронной коммерции, интернет-банкинга. Граждане могут также платить налоги и осуществлять другие платы через сеть (за парковку, регистрацию автомобилей и т.д.). В это время начинает признаваться электронная подпись. Подобные порталы скорее ориентированы на нужды и приоритеты граждан, чем на правительственные функции и структуры.

Пятый этап – *полностью интегрированное веб-присутствие* (или «трансформация правительства») – создание электронной системы государственного управления на основе

единых стандартов, а также правительственного портала как единой точки доступа ко всем услугам – и для граждан, и для бизнеса. Границы между правительственными подразделениями очень подвижны, что позволяет говорить о новом качестве правительства и организации его деятельности и функционирования чиновничества, подобно «виртуальному государству» и соответствующей «виртуальной бюрократии», «бюрократии системного уровня». [7]

Развитие электронного правительства связано с повышением роли государственного управления в современных развитых странах в противовес либеральным и неолиберальным моделям роли государства. Канадский исследователь Кэтлин Макнатт пишет: «Если «цифровое государство» будет реализовываться в строго неолиберальной концепции, основанной на индивидуализме, преимущественно капиталистической мотивации, представлении об ограниченном государстве и главенстве экономики, то потенциал электронной демократии останется использованным не полностью. Неолиберальной модели противостоит *модель демократического участия*, в основе которой лежит представление об открытом, прозрачном и ответственном перед обществом государстве, гражданской вовлеченности в политический процесс и полной реализации прав граждан». [8]

Итак, одна из тенденций современного развития – переосмысление роли государства и его органов и переход к концепции эффективного государства. Условием реализации данной концепции являются административные реформы. Реализация комплекса реформ системы государственного управления тесно связана с широким использованием информационных технологий, без которых современная степень эффективности развитых государств не может быть достигнута. Характеризуя основные направления реформы административного управления, можно выделить:

- во-первых, обеспечение *эффективности работы госаппарата* и предоставление населению более качественных услуг;
- во-вторых, *налаживание многосторонних связей между государством и гражданским обществом*, привлечение населения к управлению общественными делами, обеспечение прозрачности деятельности государства - т.е. рост реального уровня демократизации общества.

Значимым достоинством электронного правительства может стать ограничение возможностей административного произвола. Российский исследователь А.Е. Шадрин пишет: «Пространство административного усмотрения (произвола) государственных служащих, особенно на нижних этажах исполнительной власти, может эффективно ограничиваться путем создания *системы электронных административных регламентов*, дающих возможность предприятиям и гражданам осуществлять контроль за процедурами рассмотрения их

документов и обращений, которые закладывают реальную основу для прозрачности ведомств.»
[9]

Преодоление информационной закрытости ведомств требует формирования единой системы государственных информационных ресурсов (электронных *регистров* физических и юридических лиц, инвестиционных проектов и площадок, объектов государственной и муниципальной собственности, природных ресурсов). Такие регистры и система коллективного пользования ими должны создаваться на основе существующих очагов совместного использования баз данных.

Преодоление информационной закрытости может основываться на следующих действиях:

- *по представительной власти*: бесплатная публикация в сети интернет всех законопроектов, материалов парламентских слушаний, пленарных заседаний, заседаний парламентских комитетов и комиссий, информации о позиции депутатов в ходе голосования, а также всей официальной аналитической информации, распространяемой среди депутатов.
- *по исполнительной власти*: публикация материалов заседаний правительства, проекты ведомственных нормативных актов (затрагивающих интересы граждан и предприятий).
- *по судебной власти*: публикация судебных и юридических решений и ведение соответствующего реестра.

Кроме того, должна быть обеспечена публикация структурированной информации по всем проводимым государством тендерам по госзакупкам, их результатам и контрактным ценам, результаты проверок контрольных органов.

Ряд из описанных выше положений заложены в мероприятия государственной целевой программы «Электронная Беларусь». Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003 - 2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» разработана в целях реализации Концепции государственной политики в области информатизации, одобренной Указом Президента Республики Беларусь № 195 от 6 апреля 1999 года «О некоторых вопросах информатизации в Республике Беларусь» и утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 1819 от 27 декабря 2002 года. Национальная академия наук Беларуси утверждена государственным заказчиком указанной программы, а головной организацией - Национальный центр информационных ресурсов и технологий НАН Беларуси.

Приоритетными направлениями работ программы «Электронная Беларусь» определено создание общегосударственной информационной системы, предназначенной для сбора, накопления и обработки информации об основных элементах социально-экономических и

политических процессов в обществе на базе формирования единого национального информационного ресурса. При этом предусматривается разработка концепции государственного управления национальным информационным ресурсом, нормативно-методического обеспечения, структуры и форматов его описания, а также программы создания, хранения и использования национального информационного ресурса. [10]

В результате реализации программы «Электронная Беларусь» процессы развития и формирования как общегосударственных, так и отраслевых и территориальных информационных ресурсов, государственной системы научно-технической информации, развития единой коммуникационной среды, технических и программных средств, информационных технологий будут подчинены единой цели. Как отмечает Мясникович М.В., во исполнение поручения Совета Министров Республики Беларусь НАН Беларуси совместно с заинтересованными лицами рассмотрела вопросы использования современных информационных технологий в деятельности органов государственного управления и социальных служб в части подготовки комплексного проекта создания *единого государственного регистра (ЕГР) Республики Беларусь*, включающего на первом этапе государственные регистры *населения, юридических лиц и предпринимателей*. [11]

Базовым для ЕГР должен стать регистр населения Республики Беларусь, назначением которого являются сбор и накопление данных о размещении и составе населения республики, трудовых ресурсах и их использовании, другой социальной информации, а также представление этой информации республиканским органам государственного управления.

Создание ЕГР Республики Беларусь является важной социально-экономической проблемой в формировании единого информационного пространства страны, решение которой требует соответствующего нормативного правового и организационного регулирования.

ЕГР обеспечит получение достоверной и оперативной информации, необходимой для осуществления следующих основных направлений деятельности государства:

- защита безопасности граждан и государства;
- управление социально-экономическим развитием;
- защита прав собственности государства, структур хозяйствования и граждан;
- социальное обеспечение, трудоустройство, образование и медицинское обслуживание граждан.

Большое значение в становлении электронного правительства занимает *правовая информатизация*, под которой понимается «организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания правовой информации, а также обеспечения потребностей государственных органов, юридических и физических лиц в правовой информации на базе информационных систем и сетей, осуществляющих формирование,

накопление, обработку, организацию и выдачу пользователю правовой информации в целях наиболее полного удовлетворения потребностей в правовой информации, обеспечения эффективной управленческой, правоприменительной и правотворческой деятельности, формирования правосознания, правовой культуры, интеграции в мировое информационное пространство, содействия совершенствованию правовой системы государства и мирового правопорядка».[12] Как отмечает Сатолина М.Н. – заместитель директора Национального центра правовой информации Республики Беларусь, начальник управления правовой информатизации: «В Республике Беларусь наибольшие успехи достигнуты в той области правовой информатизации, которая касается нормативной правовой информации. В целях создания надлежащей правовой базы и обеспечения неуклонного соблюдения установленных законодательством норм и правил поведения, оперативного обеспечения полной и достоверной нормативной правовой информацией всех государственных органов, юридических и физических лиц формируется государственная система правовой информации (ГСПИ) как конкретная модель механизма формирования и управления согласованным информационно-правовым пространством страны (а также – как модель создания управленческой системы информационного обеспечения, рыночная модель создания информационного ресурса)».[12]

В Республике Беларусь предпринят ряд мероприятий по внедрению ИКТ в государственное управление в рамках ряда специальных программ и проектов: государственной программы «Электронная Беларусь», совместного проекта Представительства ПРООН в Республике Беларусь и Правительства Республики Беларусь «Содействие в повышении использования информационно-коммуникационных технологий в Республике Беларусь», в проекте технопарка высоких технологий.

В заключении хотелось бы выделить критерии оценки степени и перспектив развития электронной демократии, в соответствии с уже сложившимся подходом в мировой практике:

- (1) уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры и доступность Интернета для широкого круга пользователей,
- (2) ресурсная база (наполнение) сети информацией социально-политического характера,
- (3) развитие человеческого капитала, определяющее реальный спрос на ресурсы для политического участия. [13]

Список использованной литературы

1. Сморгунув Л.В. Административные реформы в западных странах: сравнительный анализ // Сравнительное государственное управление: теория, реформы эффективность. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2000.
2. Сморгунув Л.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. с. 301-305.
3. Голобуцкий А., Шевчук О. "Электронное правительство": электронное правительство и цифровая демократия. Киев, 2002. с. 68 – 76.
4. Песков Д.. Интернет в российской политике: утопия и реальность // Полис. 2002. № 1. с. 31 – 46.
5. Окинавская хартия глобального информационного общества // Развитие информационного общества в России. Том 2. Концепции и программы: Сб. документов и материалов. - СПб.: Изд-во СПбГУ, 2001. с. 63 - 71.
6. United Nations and American Society for Public Administration. 2001. Global Survey of E-government.// Международные организации и программы в области развития информационно-коммуникационных технологий: аналитический обзор / Фонд экономических исследований «Новая экономика». – СПб., 2002. - 40 с.
7. Дорошевич М.В. Архитектура сети и информационное общество // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. с. 275-278. Сморгунув Л.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. - с. 301-305.
8. Макнатт К. Демократия в информационном обществе: перспектива для России в свете международного опыта. // Развитие информационного общества в России. Том 1. Теория и практика: Сб. статей / Под ред. Н.В. Борисова, Ю.Е. Хохлова. - СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2001.
9. Шадрин А.Е. Административная реформа и информатизация государственного управления // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002. - с.195 - 197.

10. Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003 - 2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь» // Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь 3 января 2003 г. № 5/11734.

11. Мясникович М.В. О государственной политике в области информатизации: «Электронная Беларусь» // Современные компьютерные технологии в системах правовой информации. (Правовая информатизация - 2002). Материалы международной научно-практической конференции 21-22 ноября 2002 г., г. Минск. – Мн.: Национальный центр правовой информации республики Беларусь, 2002.

12. Сатолина М.Н. О совершенствовании методологических подходов к развитию правовой информатизации // Современные компьютерные технологии в системах правовой информации. (Правовая информатизация - 2002). Материалы международной научно-практической конференции 21-22 ноября 2002 г., г. Минск. – Мн.: Национальный центр правовой информации республики Беларусь, 2002.

13. *Кузьмин А. Два измерения "электронного правительства": потенциал и практическое использование // <http://www.processconsulting.ru/project/TwoChg.pdf>*