

## §4 ПОЛИТИЧЕСКИЕ КОММУНИКАЦИИ

Кшеменецкая М. Н.

### ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК ЭЛЕМЕНТ ПОСТРОЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА: ОПЫТ ИНДЕКСИРОВАНИЯ

**Аннотация.** Предметом исследования в статье выступает развитие электронного правительства, а также опыт создания международных индексов, оценивающих прогресс в данной области построения информационного общества (Индекс готовности электронного правительства ООН, Индекс сетевой готовности Всемирного экономического форума, Индекс развития информационно-коммуникационных технологий Международного союза электросвязи). В статье анализируется международный и российский опыт внедрения электронного правительства, типы применяемых в нем электронных коммуникаций (межправительственных, между правительством и бизнесом, между правительством и гражданами), этапы его становления (трансформирующееся, электронное и повсеместное правительство), а также выделены основные направления успешной реализации электронного правительства, в частности, элементы стратегии построения U-Government на примере Республики Корея. Методология исследования включает в себя использование методов теоретического анализа электронного правительства и информационного общества, осуществление правового анализа государственных инициатив в области внедрения электронного правительства, а также применение прикладных методов при оценке индексов электронного правительства, типов электронных коммуникаций и особенностей построения повсеместного правительства. Новизна исследования заключается в комплексном изучении электронного правительства с использованием международных индексов, его основных этапов (трансформирующееся, электронное и повсеместное правительство) и типов применяемых коммуникаций (межправительственных, между правительством и бизнесом, между правительством и гражданами), а также опыта построения повсеместного правительства в Республике Корея.

**Ключевые слова:** электронное правительство, информационное общество, государственные услуги, электронные коммуникации, модель электронного правительства, трансформирующееся прави-

тельство, повсеместное правительство, Индекс, информационно-коммуникационные технологии, сетевая готовность.

**Review.** The subject of this research is the development of e-government and the experience in creating the international indexes that evaluate the progress in the area of establishing the information society (Index of readiness of the UN e-government, Index of network readiness of the World Economic Forum, Index of development of the information and communication technologies of the International Telecommunication Union). The article analyzes the international and Russian experience of implementation of e-government, types of the applied electronic communications (intergovernmental, between government and business, and between government and citizens), stages of its establishment (transforming, electronic, and ubiquitous government). The major vectors of the successful realization of e-government, including the elements of the U-government construction strategy on the example of the Republic of Korea are being determined. Methodology of this research includes the use of the methods of theoretical analysis of the e-government and information society, carrying out the legal analysis of the government initiatives in the area of introduction of e-government, as well as the implementation of the applied methods in evaluation of the e-government indexes, types of electronic communications and peculiarities of establishment of the ubiquitous government. The scientific novelty consists of the conducted research consists in the comprehensive examination of e-government with the use of international indexes and its main stages.

**Keywords:** transforming government, e-government model, electronic communications, government services, information society, electronic government, ubiquitous government, Index, information and communication technologies, network readiness.

Развитие принципов кибернетики и синергетики в философской и научной литературе середины XX века, отразивших новый этап научно-технического прогресса, привело к тому, что начиная с 60-х гг. XX в. в Японии и США начинает активно использоваться понятие информационного общества (Ю. Хаяши, Е. Масуда, М. Маклуэн, Д. Махлуп). Происходившая в те годы информатизация общества стала рассматриваться некоторыми исследователями как важнейшее направление постиндустриализма (Д. Белл, Э. Тоффлер), более того, в рамках ускоряющегося процесса информатизации общества начинают разрабатываться идеи электронного правительства (М. Кастельс, Э. Гидденс, У. Ростон, В. Л. Иноземцев, О. Ф. Шабров, И. С. Мелюхин и др.). При этом исследования не ограничиваются только рамками электронного правительства, и, помимо прочего, включают в себя анализ электронной торговли, электронного обучения, электронного здравоохранения и др. Так, в работах представителей французской социологической школы (С. Нор, А. Минк, М. Постер) делается предположение, что процесс глобальной информатизации во всех сферах общественной жизни постепенно приведет к по-

явлению общества совершенного планирования, в котором свободный доступ каждого человека к информационным ресурсам позволит осуществить на практике принципы прямой демократии при принятии значимых общественных решений. Однако, делается оговорка относительно негативной стороны воздействия информации на общественное и индивидуальное сознание через манипулятивные механизмы СМИ, информационный разрыв между производителями и потребителями информационных продуктов и возможное вмешательство в частную жизнь.

Об электронном правительстве как реальной практике государственного управления впервые заговорили в 1991 г., когда вышел отчет по итогам проведенного исследования правительства США, посвященного внедрению информационных технологий – электронного банкинга, пластиковых карточек – на территории всей страны, в том числе, в сфере государственных услуг [1]. Дальнейшая практика создания национальной информационной инфраструктуры при администрации Б. Клинтона была направлена на улучшение качества жизни населения, объединение людей в рамках групп интересов и общественных организаций, пропаганду здорового образа

жизни, развитие развлекательной сферы и отчасти партиципаторной демократии.

В 90-е и начале 2000-х гг. электронное правительство рассматривалось в трех измерениях: техническом, социальном и экономическом. В техническом измерении электронное правительство (E-Government) подразумевало информационную платформу (компьютерную сеть с данными), часто онлайн, которая позволила бы государственным органам и учреждениям быстро и четко выполнять возложенные на них функции по предоставлению гражданам государственных и реже муниципальных услуг. Однако данное измерение ограничивало техническим детерминизмом и возможностями техники того времени саму сущность электронного правительства, которое было дополнено социальным измерением. Социальное измерение было сосредоточено на улучшении качества управления и процедур оказания государственных услуг, что должно было облегчить внедрение информационных технологий в данную сферу. В этой связи особое внимание уделялось взаимосвязи информационных технологий и социальной организации общества, так как внедрение первого меняло само содержание общественной деятельности, требования к человеческим ресурсам, организационной структуре и т. д. Но достаточно быстро стало господствовать экономическое понимание электронного правительства, которое, в таком измерении, должно было способствовать экономическому росту, так как оно поддерживало конкурентоспособность национальной экономики. Данная точка зрения основывалась и продолжает основываться на том, что активизация инновационного потенциала экономики возможна преимущественно на базе самых современных информационных технологий, которые могут развиваться при активном развитии соответствующей индустрии, включающей не только производственные мощности, но и распределительные сети и сопутствующую инфраструктуру.

В рамках современного понимания информационного общества электронное правительство призвано трансформировать теорию и практику государственного управления,

сделав его одним из элементов устойчивого развития государства, способствующим экономическому росту и социальной интеграции различных групп населения. Главной задачей электронного правительства становится обеспечение граждан информацией о деятельности государственных органов, включая парламентские и судебные органы власти, и оказание полного спектра государственных услуг. Так, в классическом определении электронного правительства, выдвинутом американским исследователем Т. В. Райли в 2003 г. подчеркивалось, что оно создает ситуацию, при которой исполнительная, законодательная и судебная ветви власти, включая федеральные и региональные правительства, осуществляют в электронном виде свои межведомственные операции, взаимодействуют с внешней средой и эффективно используют объединенные в сеть информационные системы для достижения большего качества при оказании государственных и муниципальных услуг [2].

Электронное правительство за счет активного использования информационных технологий позволяет интегрировать рабочие потоки и процессы, расширить каналы коммуникации большего вовлечения граждан в процессы управления. Возможности, которые оно предоставило за последние годы, включают онлайн-сервисы оказания государственных услуг, создание баз данных, социальные медиа, мобильные приложения, «облачные» информационные технологии. Электронное правительство может выстраивать электронные коммуникации трех типов: между правительственными институтами (Government-to-Government), между правительственными институтами и бизнесом (Government-to-Business), между правительственными институтами и гражданами (Government-to-Consumer), которые призваны увеличить эффективность сферы государственных услуг, способствовать интенсификации взаимодействия между вовлеченными в данный процесс организациями, усилить конкуренцию за потребителя, привести к значительному росту как объема, так и разнообразия на данном рынке. Для многих развивающихся стран элек-

тронное правительство может выступить основой для повышения стандартов работы государственных учреждений.

В теоретическом плане с точки зрения направленности коммуникации можно выделить ряд моделей электронного правительства:

1) модель трансляции, в которой электронное правительство стремится максимально полно информировать граждан о своей деятельности и особенностях принятия государственных решений,

2) модель критического потока, при которой электронное правительство выборочно информирует определенную аудиторию о критически важной для нее информации, касающейся функционирования государства,

3) модель сравнительного анализа заключается в том, что электронное правительство стремится собрать полный объем информации о практике государственного управления и использовать примеры хорошего управления в проблемных сферах,

4) мобилизационно-лоббистская модель является одной из наиболее часто используемых моделей, суть которой заключается в использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для сбора информации об общественном мнении, в особенности в интернет-среде, его мобилизации и использовании в поддержке принимаемых государством решений. При этом наиболее влиятельные группы могут через ряд мероприятий и согласованных действий в сети оказывать влияние на принятие и реализацию государственных решений,

5) модель интерактивных государственных услуг предполагает открытое электронное пространство для коммуникаций между гражданами и государственными учреждениями, в котором граждане способны доносить свое мнение и оказывать влияние на процесс принятия решений, его цели и задачи. Например, данная модель реализуется через электронные выборы, электронные обращения, жалобы, высказывание предложений и совместную экспертизу по различным вопросам, проведение электронных опросов и т. д. [3]

С точки зрения характера взаимодействия граждан и государственных институтов можно

также выделить четыре модели электронного правительства [4]:

1) бюрократическая модель: ее основной целью является эффективное исполнение административных функций государственными структурами и отдельными индивидами. Модель предполагает низкую степень развитости гражданского общества с очень низкой степенью участия граждан в процессе принятия политических решений;

2) модель информационного управления: данная модель пытается связать усилия государства и граждан в сфере электронной проработки и корректировки практики предоставления государственных услуг;

3) модель участия: граждане в рамках данной модели могут оказывать влияние на процесс принятия государственных решений двумя способами – активным участием в процессах обсуждения государственных инициатив, а также благодаря открытости самого государства для подобной конструктивной критики;

4) модель управляемости описывает как различные группы гражданского общества, включая интернет-сообщества, активно участвуют в процессах соуправления государством посредством сложных коммуникативных образований, носящих как временный, так и постоянный характер и сконцентрированных на одной или нескольких значимых для общества проблемах.

Выбор той или иной модели электронного правительства, а также их комбинаций зависит от состояния развития гражданского общества, проводимой государством политики в области построения информационного общества, в частности, в сфере оказания государственных и муниципальных услуг, а также от экономических возможностей и вызовов, которые стоят перед страной.

Электронное правительство в своем становлении в той или иной стране может проходить ряд этапов: от T-Government (трансформирующееся правительство или правительство в процессе перехода к электронным форматам работы), E-Government (электронное правительство на уровне современных технологий), U-Government (вездесущее или повсеместное правительство, функционирующее на основе

беспроводных технологий и электронных сетей преимущественно на платформе мобильных и телевизионных/компьютерных устройств). При этом если идеальной целью развития электронного правительства выступает наиболее полное и качественное оказание государственных услуг в условиях развитого гражданского общества, то это необходимо требует существование трех факторов, дополняющих друг друга: информационное обеспечение действий государства (как на уровне техники и технологий, так и на уровне экспертов), информационный спрос на электронное правительство (создание информационных приложений и государственных служб), информационная политика по поддержке электронного правительства.

Если говорить о страновых различиях в понимании E-Government, то следует отметить, что в США электронное правительство призвано улучшить качество оказания государственных услуг: упростить доставку услуг до конкретных граждан, уменьшить количество бюрократических процедур, упростить получение актуальной информации о государственных услугах и принимаемых решениях, гарантировать быстрый отклик на запросы граждан в органы государственной власти и государственные учреждения. В Европейском союзе электронное правительство призвано соответствовать следующим принципам: открытость, участие, ответственность, эффективность, взаимосвязанность деятельности государственных институтов. Так, по мнению евробюрократов, переход к E-Government будет способствовать укреплению демократии, развитию электронного гражданства/сообщества граждан, увеличению заинтересованности и активности граждан при участии в выборах в политические институты ЕС. В Республике Корея, одном из мировых лидеров в области внедрения ИКТ в функционирование правительства, электронное правительство понимается как прогрессивная форма управления общественными делами с использованием ИКТ, усиливающая правительство и эффективно отвечающая на запросы вовлеченных в данный процесс граждан. Концепция E-Government австрийского правительства рассматривает его в трех плоскостях: 1) государственное управ-

ление, 2) демократическое участие в выборах и 3) информационная поддержка граждан. Например, 1) электронная почта для государственных служащих, оказание государственных услуг посредством электронной почты, оплата государственных услуг, 2) электронное голосование, дискуссионные площадки, 3) служба занятости, резервирование билетов, регистрация пользователей в рамках дистанционного образовательного процесса.

В России термин «электронное правительство» впервые появился в 2004 г. в рамках «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» [5], однако практика его реализации свелась к простой информатизации и автоматизации государственного сектора, тогда как в зарубежных программах электронное правительство рассматривается как более широкое явление, которое не только максимально удовлетворяет потребности граждан в различных государственных услугах, но и позволяет совершенствовать работу государственных структур в соответствии с современным уровнем развитости информационного общества. В этой связи недостатки данной концепции было решено преодолеть через реализацию принятой в 2010 г. «Государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» [6]. В результате на сегодняшний день в России реализуется пилотный проект «Электронный бюджет» [7] на уровне Республики Татарстан, интегрирующий информацию об управлении общественными финансами, общероссийский проект «Электронный регион» [8], Единая вертикально интегрированная государственная автоматизированная информационная система «Управление» [9], официальный информационный сайт о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [10], Единый портал государственных и муниципальных услуг [11], создаются многофункциональные центры предоставления государственных услуг [12]. Можно говорить о том, что в России к настоящему времени в целом

достигнут второй этап развития электронного правительства – E-Government.

На международном уровне развитие электронного правительства (E-Government) в той или иной стране регулярно оценивается Департаментом экономического и социального развития ООН, который с 2003 г. ежегодно публикует отчеты, демонстрирующие динамику развития информационно-коммуникационных технологий в 193 стране (на 2011 г. – 191 стране) [13]. Индекс готовности электронного правительства (E-Government Readiness Index), разработанный данным Департаментом, позволяет наглядно рассмотреть доступ к электронному правительству и готовность чиновников и простых граждан к электронному участию. В состав индекса входят три компонента: 1) подындекс развития правительственных сайтов, 2) подындекс развития телекоммуникационной инфраструктуры и 3) подындекс развития человеческого капитала. При этом в подындекс степени развития правительственных сайтов в связи с невозможностью охватить все правительственные сайты входят изучение только 6 сайтов – сайт правительства и сайты министерств здравоохранения, образования, социального обеспечения, труда и занятости, финансов. Подындексы № 2 и 3 основываются на официальной государственной статистике в сфере телекоммуникаций (по данным Международного союза электросвязи) и образования (UNDP и UNESCO).

Опыт построения Индекса готовности электронного правительства ООН с 2003 по 2014 гг. показывает, что несмотря на прямую зависимость качества построения электронного правительства от уровня экономического развития страны, включая степень развитости телекоммуникационной инфраструктуры, уровень развития образования, информационную грамотность, существуют исключения как среди богатых, так и среди бедных стран. В 2014 г., согласно данному Индексу, первое место заняла Республика Корея, второе – Австралия, третье – Сингапур, которые значительно улучшили свои показатели за последние три года. Индекс также показывает, что европейский регион продолжает лидировать по своим показателям развития электронного правительства (Франция – 4 ме-

сто в мире, Нидерланды – 5 место, Великобритания – 8 место, Россия – 27 место), за ним следует Америка (США – 7 место, Канада – 11 место), Азия (Республика Корея – 1 место, Сингапур – 3 место, Япония – 6 место), Океания (Австралия – 2 место), Африка (Тунис – 75 место в мире), при этом в рамках каждого региона можно выделить своих лидеров и аутсайдеров [14]. Важно также отметить, что только 25 развитых государств относятся к группе с высоким уровнем Индекса готовности электронного правительства (13% стран), обладая существенным потенциалом для его дальнейшего увеличения.

Если оценивать каждый из подындексов в рамках Индекса готовности электронного правительства, то можно выделить количественные и качественные характеристики его подсчета.

Так, при составлении подындекса развития правительственных сайтов исследователи сталкиваются с тем, что несмотря на наличие правительственных сайтов во всех 193 государствах-членах ООН, в основном они наполняются статической информацией о деятельности государственных органов власти, позволяют осуществлять поисковые запросы, дублируют свой контент на более, чем 1 языке. Для того, чтобы выйти на следующий – средний уровень развития электронного правительства им недостает должной степени защиты как персональных, так и государственных данных, системы онлайн-платежей за оказываемые государственные услуги, закрытой системы обмена данными между правительственными институтами. Более того, с точки зрения качества разработки самих сайтов около 50% стран не достает возможности осуществлять расширенный поиск по сайтам, около 60% стран не позволяют пользователю оставлять свой комментарий или осуществлять поиск по ключевым словам и темам, около 65% стран не гарантируют безопасное соединение персонального компьютера с сервером правительственного сайта. Наиболее высокой степенью развития правительственных сайтов является создание личных кабинетов пользователей, уплата налогов и сборов, регистрация бизнеса.

Важно также отметить, что существует существенный разрыв в уровне развитости интернет-сайтов правительственных структур на

разных уровнях управления, а также между различными правительственными институтами, что также усложняет расчет Индекса.

При составлении подындкса развития телекоммуникационной инфраструктуры государств учитываются технологические тренды, которые оказывают влияние на совершенствование электронного правительства: развитие социальных медиа, мобильных устройств и технологий, увеличивающих способность коммуникации между обществом и государством, а также объем циркулируемой между ними информации. В данном подындксе учитываются технологический разрыв между странами и регионами, уровень востребованности у самих пользователей ИКТ-инфраструктуры, заинтересованность и мотивация граждан и бизнеса в деятельности по разработке и внедрению новейшей ИКТ-инфраструктуры. Подындкс состоит из 5 суммируемых по определенной формуле равнозначных элементов: количество мобильных телефонов на 100 жителей, количество стационарных телефонов на 100 жителей, количество интернет-пользователей на 100 жителей, количество пользователей беспроводного интернета на 100 жителей, количество пользователей кабельного интернета на 100 жителей (до 2005 г. учитывалось количество телевизоров на 100 жителей).

Так, исследование показывает, что еще 10 лет назад на каждые 100 человек в развивающихся странах приходилось только 8 мобильных телефонов, теперь эта цифра возросла до 90 мобильных телефонов, позволяя до 87% населения Земли использовать SMS-сервисы государственных институтов [15].

Важным аспектом изучения Индекса также является подындкс развития человеческого капитала, который состоит из 4 равнозначных элементов: грамотность взрослого населения (процент людей, старше 15 лет, которые могут на государственном языке читать и писать, понимать собеседника и делать короткие утверждения), валовой коэффициент охвата образованием населения (суммарный процентный показатель количества обучающихся в каждой возрастной категории граждан), ожидаемая продолжительность обучения (общее количество лет обучения, которые человек может рассчиты-

вать получить в будущем), среднее количество лет обучения (среднее количество лет, которое человек проводит в учебных заведениях) [16].

Увеличение показателей государства в рамках данного подындкса зависит от решения ряда социальных проблем: повышение уровня жизни, снижение бедности, развитие системы здравоохранения и образования, улучшение демографической ситуации, защита окружающей среды, сотрудничество с другими государствами с области достижения целей развития тысячелетия, выдвинутых в рамках ООН.

Электронное правительство свое наиболее полное воплощение получает на примере городской агломерации. Так, в Сеуле, одном из наиболее продвинутых городов в мире с точки зрения практики внедрения электронного правительства, создана система электронного правительства [17], включая в себя электронные сервисы по оказанию всего спектра государственных и муниципальных услуг. Данная система представляет собой телекоммуникационную систему, включающую 16 аффилированных организаций (973 сервера, 272 единицы телекоммуникационного оборудования, 89 систем защиты информации), руководство которой осуществляет специальный правительственный чиновник, возглавляющий Департамент информационной политики города. Сложность данной системы позволяет осуществлять планирование городского развития, развитие культуры, туризма, транспорта, жилищное строительство.

Повышение Индекса готовности электронного правительства ООН на примере различных стран требует эффективной стратегии по развитию электронных государственных институтов и повышению электронного участия, в том числе через создание соответствующих правовых и институциональных рамок, развитие медиа-грамотности граждан и тесную интеграцию онлайн и оффлайн функций государственных институтов в целях большего участия общественности в государственном управлении, включая те группы населения, которые недоступны большинству каналов коммуникации. Стратегия должна охватывать как формальные, так и неформальные подходы к вовлечению граждан: правительства могут извлечь выгоду из этих электронных плат-

форм и информационных каналов, которые уже используются гражданами. Правительствам следует поощрять заинтересованное или субсидиарное участие граждан в решении практических вопросов государственного управления и оперативно реагировать на официальные запросы граждан (например, через электронные приемные депутатов, мэров, министров, президента), одновременно отслеживая их отзывы о качестве работы государственных институтов. В стратегии также важно учитывать, что мотивация участия граждан в государственном управлении больше зависит от чувства принадлежности к государству с общими традициями и ценностями, чем просто от чувства гражданского долга, как это происходит в отношении актуальных вопросов устойчивого развития в мире в целом.

Еще одним значимым международным индексом, оценивающим степень использования в правительственном и неправительственном секторах ИКТ, в том числе, в формате электронного правительства, является Индекс сетевой готовности, разрабатываемый под эгидой Всемирного экономического форума с 2002 г. по настоящее время [18]. Индекс позволяет оценить 143 национальные экономики с точки зрения их потенциала для роста на основе ИКТ. При этом индекс позволяет говорить о том, что только некоторые сектора экономики, как и только некоторые слои населения в состоянии использовать потенциал ИКТ для роста в связи с обладанием необходимым уровнем технического оснащения и образования. Рассмотрение индекса позволяет сделать вывод о том, что электронное правительство способно получить новый импульс в своем развитии не столько через большее использование ИКТ в его работе, а сколько благодаря долгосрочной стратегии развития экономики с помощью ИКТ.

Теоретическая основа Индекса строится на основе следующих принципов: качественное государственное регулирование и бизнес-среда являются критически важными условиями для вклада ИКТ в экономику государства; ИКТ-готовность государства зависит от ИКТ-доступности, образовательных навыков и качества инфраструктуры; полноценное внедрение ИКТ требует всесторонней поддержки со стороны

общества и бизнеса, политической поддержки со стороны правительства; использование ИКТ не должно быть самоцелью, так как оно выступает постоянно обновляющимся средством развития экономики.

Индекс сетевой готовности состоит из 4 групп подиндексов, каждый из которых разбивается на более дробные показатели:

А. Подындекс среды ИКТ, в который входит оценка качества политической и управляющей систем, а также бизнес-среды и среды для производства инноваций.

В. Подындекс готовности ИКТ оценивает качество инфраструктуры, ее доступность для пользователей, а также образовательные навыки и квалификации населения.

С. Подындекс использования ИКТ включает в себя анализ индивидуального использования ИКТ, использования их в бизнесе и в сфере государственного управления.

Д. Подындекс вклада ИКТ в экономическую и социальную подсистемы.

Подсчет Индекса сетевой готовности для каждой отдельной страны происходит на основе данных международных организаций, таких как Международный телекоммуникационный союз, ЮНЕСКО и другие агентства ООН, Всемирный банк.

В Индексе 2014 года на первом месте расположился Сингапур, на втором Финляндия, на третьем – Швеция, на 7 – США, Литовская Республика – на 31 месте, Россия заняла 41 место. Среди первых 10 мест 7 мест заняли европейские страны, при этом только Сингапур представляет в первой десятке «азиатских тигров». Факторами, которые обусловили занятие страной того или иного места стали: разрыв в применении ИКТ, отставание в процессе интенсивного развития Интернета, неготовность политиков и чиновников активно использовать и поддерживать ИКТ, недоверчивое отношение к вкладу ИКТ в экономику страны, нехватка качественных данных для использования ИКТ в государственном и корпоративном управлении.

Важными особенностями подсчета индекса является то, что он учитывает не только ИКТ-оснащенность, но и вклад ИКТ в экономическое и социальное развитие страны, так как они ме-

няют сам способ взаимодействия государства, общества и бизнеса, создают новые услуги и облегчают доступ к уже существующим. Так как скорость распространения ИКТ по странам и регионам неравномерна, то важным условием для ее наращивания являются инвестиции в инфраструктуру и образование, либерализация рынка ИКТ-товаров и услуг, как например, в Южной Африке (Кения, Танзания). В результате процесс принятия государственных решений все больше зависит от взаимодействия государства с обществом, которому становятся доступны не только данные о деятельности правительства, но которое также получает более открытое и подотчетное правительство.

Позиция России, занявшей 41 место (на 9 мест выше, чем в 2014 году), определяется рядом факторов: улучшение навыков использования ИКТ среди населения, повышение финансовой доступности ИКТ на недостаточно либерализованном рынке, повышение использования ИКТ как простыми гражданами, так бизнесменами и чиновниками. Однако серьезно снижает позиции страны низкая способность бизнеса производить инновации, которые бы вносили весомый вклад в ВВП (самый низкий показатель в группе развитых стран). Также снижают положение России в Индексе недостаточно эффективные государственные институты, которые не могут создать прозрачную и достаточно свободную от регулирования среду для развития ИКТ в России, в которой эффективная судебная власть могла бы лучше защищать право интеллектуальной собственности.

Индекс развития ИКТ разрабатывается с 2007 года под эгидой Международного союза электросвязи – специализированного подразделения ООН в области информационно-коммуникационных технологий. Методология Индекса состоит в составлении для каждой страны комбинированного показателя, включающего в себя данные по 11 показателям, которые обобщенно отвечают за измерение: сравнения уровня и хода изменений в области ИКТ в отдельных странах; прогресса в развитии ИКТ в развитых и развивающихся странах; цифрового разрыва – различий между странами с точки зрения уровня развития ИКТ; потенциала

развития ИКТ или той степени, в которой страны могут ими воспользоваться для ускорения роста и развития [19]. Также Индекс состоит из трех подындеков: подындекса доступа, подындекса использования и подындекса практических навыков, каждый из которых отражает различные аспекты и компоненты процесса развития ИКТ в конкретной стране. В отчете за 2014 года было проанализировано развитие 166 стран в сфере ИКТ, при этом Россия заняла 42 место, первое, второе и третье места заняли Дания, Южная Корея и Швеция (страны-лидеры имеют высокие уровни доходов, конкурентные рынки и в среднем более квалифицированное население).

России, как и многим развивающимся странам, необходима целевая политика по улучшению доступа к ИКТ государственного сектора, бизнеса и простых граждан. Причем преимущественно эта политика должна быть направлена на преодоление цифрового разрыва между городскими и сельскими агломерациями, так как благодаря этому достигается синергетический эффект в развитии экономики страны. Государству следует также создавать конкурентную среду для развития ИКТ, так как это способствует снижению стоимости и появлению альтернативных игроков на рынке. Партнерство государственного и частного секторов также может оказать положительное влияние при использовании потенциала больших данных, собираемых с помощью ИКТ: государство должно определить правовые рамки защиты персональных данных, а бизнес должен обеспечить качественный сбор и обработку данных в зависимости от целей и задач электронного правительства.

Несмотря на трудности, с которыми сопряжено построение E-Government/U-Government в каждой стране, можно выделить возможные направления успешной реализации электронного правительства, которое становится непреходящим явлением в условиях дальнейшей эволюции информационного общества:

- 1) внедрение информационных технологий, повышающих эффективность управления и удобство использования информационных массивов данных в государственных организациях,

2) стимулирование конкуренции среди высшего руководства государственной организации по внедрению информационных технологий и переходу на новые поколения техники и программного обеспечения;

3) государственная поддержка лучших практик электронного правительства – как на уровне отдельных регионов, так и на уровне федеральных министерств;

4) симулирование сетевой формы кооперации между государственными организациями, передающими друг другу опыт построения электронного правительства, особенно касающийся ранних этапов его внедрения;

5) постоянная работа над улучшением качества оказания государственных и муниципальных услуг, основанная на интегрированных службах оценки полноты и оперативности предоставления необходимой информации о деятельности государства, конкурентоспособности той или иной электронной государственной услуги, степени развитости информационной инфраструктуры на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

6) более активное сотрудничество государства с электронным бизнесом, оказывающим разнообразные государственные услуги гражданам на условиях аутсорсинга и поддерживающим переход государственного управления на новый технологический уровень.

Для наиболее полного воплощения электронного правительства на практике необходимо учитывать те принципы, которые закладываются в государства-лидерах в данной области:

1) предоставление государственных услуг должно базироваться на учете мнения самих граждан и мониторинге динамики их позиций,

2) защита персональных данных, неприкосновенности частной жизни, права на тайну переписки должны обеспечиваться через внедрение электронной подписи, зашифрованных соединений и других средств по обеспечению информационной безопасности,

3) оказание государственных услуг должно быть удобным и легким как для самих граждан, так и для государственных организаций с точки зрения бюрократических процедур,

4) преодоление цифрового разрыва между регионами, социальными группами и отдельными гражданами должно постоянно сопровождать развитие электронного государства, введение каждой новой электронной государственной услуги в действие,

5) стремление к росту эффективности работы государственного аппарата в процессе перехода к электронному правительству и в процессе повышения требований к качеству работы государственного аппарата со стороны общества,

6) недопущение снижения качества оказания государственных услуг в среднесрочной и долгосрочной перспективах через поддержание общегосударственных стандартов,

7) стремление к синхронной трансформации технической инфраструктуры, государственного управления, общественного порядка, а также ценностей на индивидуальном уровне в рамках движения к более совершенному электронному правительству,

8) поощрение инноваций и стремления к международному лидерству в области электронного правительства как среди отдельных регионов, так и среди общегосударственных институтов.

Электронное правительство как элемент построения информационного общества находится в начале своего пути вследствие неравномерности и неоднозначности происходящих перемен в практике государственного управления. В этой связи необходимо попытаться обозначить те тренды будущего, которые в высокой доле вероятности окажут влияние на E-Government в долгосрочной перспективе:

1) несмотря на декларируемую цель по поддержанию демократического участия граждан в развитии электронного правительства, эффективность электронного правительства может в отдельных случаях превалировать над идеями участия и приводить к ослаблению гражданского общества и электронной демократии [20];

2) планирование и внедрение электронного правительства столкнется со все большим объемом задач, которые будет ставить перед ним общество: начиная с защиты окружающей среды и заканчивая проблемой вооруженных

конфликтов. Государству потребуются адаптироваться к новым задачам и подтвердить свое лидерство и даже суверенитет в решении внутренних проблем;

3) переход в перспективе к U-Government (повсеместному правительству) потребует беспрецедентного развития терминалов оказания государственных услуг, смартфонов и соответствующих приложений, объединенных в единую систему. Функционально данная система будет способна не только предоставлять весь перечень государственных услуг через мобильный телефон, но и предотвращать преступления, сообщать о чрезвычайных ситуациях, планировать поездки и перевозки грузов с учетом цен на топливо, трафика, погоды и др. показателей.

Повсеместное правительство будет способно предоставлять гражданам возможность онлайн-присутствия при обсуждении законопроектов, участия в их обсуждении, онлайн-участия в общественных слушаниях и социологических исследованиях, онлайн-присутствие на приеме у правительственных чиновников. Принципы повсеместного правительства состоят в достижении такого состояния практики оказания государственных услуг, когда они могут быть оказаны в любое время, в любом месте, с помощью любого мобильного средства связи и любого оператора связи. Важно также отметить, что повсеместное правительство использует компьютерные технологии, включая инфраструктуру домашних хозяйств, многочисленные коммуникационные каналы, отражающие взаимодействие индивидов и организаций с государством и между собой (новые сайты и мобильные приложения), их постоянно обновляющийся контент и возрастающие возможности сети Интернет (беспроводной интернет, интернет-протокол IPv6 и др.).

Так, в Японии в 2012 г. и в Республике Корея в 2013 г. были построены пилотные версии повсеместного правительства, объединяющие компьютерные сети частных домов, общественных и государственных служб, гражданских организаций, объектов транспорта по всей стране. При этом стратегии построения U-Government можно условно разделить на 4 составляющие –

инфраструктура, технологии, общественная эффективность и государственная служба.

1. Инфраструктура, которая важна с точки зрения обеспечения интегрированной ИКТ-среды с едиными техническими стандартами связи: как правило, это означает наличие широкополосного интернета и беспроводного интернет-соединения.

2. Технологии, включая новые правительственные услуги и приложения: удешевление стоимости связи, улучшение ее качества приведет к становлению полноценного электронного пространства для деятельности правительства и граждан наряду с существующим киберпространством и повседневной реальностью.

3. Общественная эффективность: государственные услуги, доступные в любое время и в любом месте, будут способствовать росту эффективности работы общественных служб, учреждений и отдельных граждан и росту качества жизни населения.

4. Государственная служба: укрепление связей между различными государственными институтами будет способствовать синергетическому эффекту в их работе, оптимизации используемых ресурсов и повышению качества оказываемых услуг.

В заключении хотелось бы отметить, что дальнейшие исследования электронного правительства будут опираться на реализуемые электронные проекты как на различных уровнях государственного управления, так и на успешный региональный и международный опыт. При этом необходимо стремиться исследовать практику успешной адаптации новейших разработок в данной области, а также конкурентоспособные и перспективные с точки зрения возможно-го экспорта отечественные проекты. Также важно заметить, что практически любые значимые проекты в области электронного правительства будут не только включаться в политическую повестку государства, но и становиться предметом соперничества различных политических сил. Перспективным направлением исследований является также теоретическая концептуализация и проверка степени применимости на практике различных проектов в области электронного правительства.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Chung C. E-government vision and strategy. International symposium to embody e-Government in 21c. Seoul, ROK: Ministry of Government Administration and Home Affairs (МОГАНА). June 24. 1998.
2. Riley T. E-Government vs. e-Governance: Examining the differences in a changing public sector climate. URL: <http://www.eldis.org/static/DOC12044.htm>. (дата обращения: 01.04.2015).
3. Halachmi A. E-Government Theory and Practice: The Evidence from Tennessee (USA). URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019248.pdf> (дата обращения: 06.08.2015).
4. Young-Jin S., Seang-Tae K. E-Government Concepts, Measures, and Best Practices // Latif Al-Hakim. Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking. University of Southern Queensland, Australia. Idea Group Publishing. 2007. pp. 340-370.
5. Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus005.pdf> (дата обращения: 02.08.2015).
6. Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)». URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobshchestvo-site-dok.html> (дата обращения: 01.08.2015).
7. Проект «Электронный бюджет». URL: <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/>. (03.08.2015).
8. Проект «Электронный регион». URL: <http://www.inforegion.ru/> (03.08.2015).
9. Положение утверждено Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2009 г. № 1088. URL: <http://www.rg.ru/2011/09/16/upravlenie-dok.html> (дата обращения: 20.11.2015).
10. Официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (03.08.2015).
11. Проект «Электронное Правительство. Госуслуги». URL: <http://www.gosuslugi.ru> (03.08.2015).
12. Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1376 «Об утверждении Правил организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190064/> (дата обращения: 03.08.2015).
13. Вершинская О.Н., Алексеева О.А. Международные индексы готовности стран к информационному обществу / Труды ИСА РАН. Том 61. № 2. 2011. – С. 19-25.
14. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf) (дата обращения: 02.08.2015).
15. Top 10 Lists for Mobile Phone and Internet Usage. URL: <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2012-featured-story-archive/mobile-phone-and-internet-usage.html> (02.08.2015).
16. Russia in 2015: Development goals and policy priorities. The United Nations Development Programme in the Russian Federation. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/russian\\_federation\\_2005\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/russian_federation_2005_en.pdf) (дата обращения: 02.08.2015).
17. Seoul e-Government. URL: [www.seoul.go.kr](http://www.seoul.go.kr) (дата обращения: 02.08.2015).
18. The Global Information Technology Report 2015. ICTs for Inclusive Growth. World Economic Forum. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf) (дата обращения: 04.08.2015).
19. Измерение информационного общества. Отчет. 2014 год. Резюме. Международный союз электросвязи. URL: [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2014-SUM-PDF-R.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2014-SUM-PDF-R.pdf) (дата обращения: 06.08.2015).
20. Lawrence L., Niemi R., Norris P. Comparing Democracies: Elections and Voting in a Changing World. 4th Edition. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
21. Грязнова Е. В., Вересова Е. А., Михеева В. В. Информационное неравенство в информатизации муниципального управления // Социодинамика.-2015.-9.-С. 93-105. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.9.16225. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_16225.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_16225.html).

22. Сурма И. В. Современное информационное общество и актуальные вопросы управления знаниями // Кибернетика и программирование.-2015.-3.-С. 30-46. DOI: 10.7256/2306-4196.2015.3.15001. URL: [http://www.e-notabene.ru/kp/article\\_15001.html](http://www.e-notabene.ru/kp/article_15001.html).
23. Бронников И.А. Политическая коммуникация и современность // Юридические исследования.-2013.-4.-С. 66-88. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.4.702. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_702.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_702.html).
24. Чернышев А.И. Необходимость применения современных электронных коммуникаций органами государственной власти в России // Социодинамика.-2014.-8.-С. 132-138. DOI: 10.7256/2409-7144.2014.8.13134. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_13134.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_13134.html).

## REFERENCES

1. Chung C. E-government vision and strategy. International symposium to embody e-Government in 21c. Seoul, ROK: Ministry of Government Administration and Home Affairs (MOGANA). June 24. 1998.
2. Riley T. E-Government vs. e-Governance: Examining the differences in a changing public sector climate. URL: <http://www.eldis.org/static/DOC12044.htm>. (data obrashcheniya: 01.04.2015).
3. Halachmi A. E-Government Theory and Practice: The Evidence from Tennessee (USA). URL: <http://unpan1.un.org/intrados/groups/public/documents/un/unpan019248.pdf> (data obrashcheniya: 06.08.2015).
4. Young-Jin S., Seang-Tae K. E-Government Concepts, Measures, and Best Practices // Latif Al-Hakim. Global E-Government: Theory, Applications and Benchmarking. University of Southern Queensland, Australia. Idea Group Publishing. 2007. pp. 340-370.
5. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 27 sentyabrya 2004 g. № 1244-r. URL: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/rus005.pdf> (data obrashcheniya: 02.08.2015).
6. Gosudarstvennaya programma Rossiiskoi Federatsii «Informatsionnoe obshchestvo (2011-2020 gody)». URL: <http://www.rg.ru/2010/11/16/infobschestvo-site-dok.html> (data obrashcheniya: 01.08.2015).
7. Proekt «Elektronnyi byudzhel». URL: <http://www1.minfin.ru/ru/ebudget/>. (03.08.2015).
8. Proekt «Elektronnyi region». URL: <http://www.inforegion.ru/> (03.08.2015).
9. Polozhenie utverzhdeno Postanovleniem Pravitel'stva RF ot 25 dekabrya 2009 g. № 1088. URL: <http://www.rg.ru/2011/09/16/upravlenie-dok.html> (data obrashcheniya: 20.11.2015).
10. Ofitsial'nyi sait Rossiiskoi Federatsii v seti Internet dlya razmeshcheniya informatsii o razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug. URL: <http://www.zakupki.gov.ru> (03.08.2015).
11. Proekt «Elektronnoe Pravitel'stvo. Gosuslugi». URL: <http://www.gosuslugi.ru> (03.08.2015).
12. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22 dekabrya 2012 g. № 1376 «Ob utverzhdenii Pravil organizatsii deyatelnosti mnogofunktional'nykh tsentrov predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug» URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70190064/> (data obrashcheniya: 03.08.2015).
13. Vershinskaya O.N., Alekseeva O.A. Mezhdunarodnye indeksy gotovnosti stran k informatsionnomu obshchestvu / Trudy ISA RAN. Tom 61. № 2. 2011. – S. 19-25.
14. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: [http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov\\_Complete\\_Survey-2014.pdf](http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf) (data obrashcheniya: 02.08.2015).
15. Top 10 Lists for Mobile Phone and Internet Usage. URL: <https://www.cia.gov/news-information/featured-story-archive/2012-featured-story-archive/mobile-phone-and-internet-usage.html> (02.08.2015).
16. Russia in 2015: Development goals and policy priorities. The United Nations Development Programme in the Russian Federation. URL: [http://hdr.undp.org/sites/default/files/russian\\_federation\\_2005\\_en.pdf](http://hdr.undp.org/sites/default/files/russian_federation_2005_en.pdf) (data obrashcheniya: 02.08.2015).
17. Seoul e-Government. URL: [www.seoul.go.kr](http://www.seoul.go.kr) (data obrashcheniya: 02.08.2015).

18. The Global Information Technology Report 2015. ICTs for Inclusive Growth. World Economic Forum. URL: [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GITR2015.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf) (data obrashcheniya: 04.08.2015).
19. Izmerenie informatsionnogo obshchestva. Otchet. 2014 god. Rezyume. Mezhdunarodnyi soyuz elektrosvyazi. URL: [http://www.itu.int/dms\\_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2014-SUM-PDF-R.pdf](http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2014-SUM-PDF-R.pdf) (data obrashcheniya: 06.08.2015).
20. Lawrence L., Niemi R., Norris P. Comparing Democracies: Elections and Voting in a Changing World. 4 th Edition. Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.
21. Gryaznova E.V., Veresova E.A., Mikheeva V.V. Informatsionnoe neravenstvo v informatizatsii munitsipal'nogo upravleniya // Sotsiodinamika.-2015.-9.-С. 93-105. DOI: 10.7256/2409-7144.2015.9.16225. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_16225.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_16225.html).
22. Surma I.V. Sovremennoe informatsionnoe obshchestvo i aktual'nye voprosy upravleniya znaniyami // Kibernetika i programmirovaniye.-2015.-3.-С. 30-46. DOI: 10.7256/2306-4196.2015.3.15001. URL: [http://www.e-notabene.ru/kp/article\\_15001.html](http://www.e-notabene.ru/kp/article_15001.html).
23. Bronnikov I.A. Politicheskaya kommunikatsiya i sovremennost' // Yuridicheskie issledovaniya.-2013.-4.-С. 66-88. DOI: 10.7256/2409-7136.2013.4.702. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_702.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_702.html).
24. Chernyshev A.I. Neobkhodimost' primeneniya sovremennykh elektronnykh kommunikatsii organami gosudarstvennoi vlasti v Rossii // Sotsiodinamika.-2014.-8.-С. 132-138. DOI: 10.7256/2409-7144.2014.8.13134. URL: [http://www.e-notabene.ru/pr/article\\_13134.html](http://www.e-notabene.ru/pr/article_13134.html).