

doi: 10.20310/1819-8813-2015-10-10-199-204

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ГЕНЕЗИС И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

КИСЕЛЁВ АЛЕКСАНДР СЕРГЕЕВИЧ

ФГБОУ ВПО «Тамбовский государственный университет имени Г. Р. Державина»,
г. Тамбов, Российская Федерация, e-mail: pain068@yandex.ru

Сегодня во многих странах мира существуют государственные программы, ориентированные на кибернетизацию и автоматизацию управленческих процессов, которые в свою очередь касаются вопросов разработки и внедрения электронного правительства. С началом нового тысячелетия и с переходом от индустриального к постиндустриальному обществу с преобладающей сферой услуг и компьютерных технологий работа всех государственных структур начала предусматривать автоматизированную поддержку. Концепция e-government приобрела огромную популярность, а ее продвижение стало основным приоритетом развитых государств. Понятие «Электронное правительство» в современном научном сообществе трактуется неоднозначно. Учитывая специфику происхождения данного термина от английского «e-government», что дословно означает «электронное государство», мы подразумеваем организацию управления всего государства при помощи информатизации управленческих процессов, электронных ресурсов и технических средств. В современном английском языке, например, в международно-правовых документах, в частности в решениях Европейского Суда по правам человека, термин «government» применяется для обозначения государства как политического института в целом, представленного тремя ветвями власти, а не только центральным органом исполнительной власти (правительством). При тесном контакте государства и гражданина, коммерческого предпринимательского сектора, некоммерческих организаций, международных концернов и холдингов система поддержки государственных услуг по средствам удаленного доступа стала наиболее актуальна. В России аналоговая система начала внедряться еще в восьмидесятые годы двадцатого века, но основной пик работы по информатизации управленческих процессов государственных органов власти пришелся только на 2008 г. Основная цель исследования – проанализировать основные этапы становления системы электронного государства в СССР и Российской Федерации в хронологическом порядке с момента возникновения первичной идеи и заканчивая текущим состоянием.

Ключевые слова: электронное государство, ОСАГ, информационное общество, генезис электронного правительства

Учитывая современные тенденции развития информационных технологий, мы можем констатировать, что произошли качественные изменения во всех сферах жизнедеятельности российского общества. В нашем государстве под влиянием глубоких изменений в моделях социальной организации и сотрудничества произошла замена сложных бюрократических структур гибкими сетевыми типами организации, возросла роль самоорганизации граждан для решения конкретной проблемы, произошел рост авторитета личности. Информация и знания в современном обществе стали не только важным фактором производства, движущей силой индустрии, политики, экономики, но и приобрели иное социально-политическое значение. В информационном обществе социальные успехи государства все больше зависят от наличия и эффективности феде-

ральной, региональной и местной системы организации работы органов власти по средствам инновационных компьютерных технологий.

Рассмотрим основной механизм появления и развития в России первой глобальной, организованной на федеральном уровне государственной программы. В СССР осуществлялись идеи создания технологий электронного документооборота. Кибернетик технолог с мировым именем, математик, занимающийся изучением электроники и компьютерной аппаратуры, Глушков Виктор Михайлович, был инициатором и главным идеологом разработки и создания Общегосударственной автоматизированной системы учета и обработки информации (ОГАС), предназначенной для автоматизированного управления всей экономикой СССР в целом. В будущем планировалось внедрение схожих систем в процессы управления

иными государственными органами власти. Свои научные изыскания были отражены им в теории систем управления распределенными базами данных. Академик В. М. Глушков отмечал: «Помимо учёта и текущего управления главной задачей вертикальных связей в ОГАС является обеспечение системы объемно-календарного территориально-отраслевого планирования во всех звеньях экономики (от Госплана СССР до цеха, участка, а в краткосрочном планировании и до отдельных рабочих мест)... Смысл вертикальных связей в ОГАС в этом аспекте состоит в том, чтобы обеспечить интеграцию локальных программ по всем уровням иерархии территориального управления, вплоть до общесоюзного уровня»[1].

Обратим внимание, что для своего времени идеи В. М. Глушкова были перспективными и инновационными, положения программы на несколько лет опережали технологические возможности вычислительных машин и компьютеров, но, к сожалению, эффективность программы была не столь высока. Нынешнее состояние технологического обеспечения государственных структур и общества позволяет реализовать проекты электронного правительства в полном объеме.

Само понятие «Электронное правительство» в современном научном сообществе трактуется неоднозначно. Учитывая специфику происхождения данного термина от английского «e-government», что дословно означает «электронное государство», мы подразумеваем организацию управления всего государства при помощи информатизации управленческих процессов, электронных ресурсов и технических средств.

Данная точка зрения наиболее справедлива, так как предлагаемый термин касается, хотя и в разной степени, всех ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной. В соответствии с данной точкой зрения, текущее исследование подразумевает детальное изучение исполнительной ветви власти Российского государства в системе «e-government», поэтому существенный акцент будет сделан на данную область.

Принято считать, что в нашей стране законодательство по вопросам оказания государственных услуг начало формироваться в 2004 г., когда в соответствии со ст. 112 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» был издан Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», целью которого было формирование эффективной системы и структуры федеральных органов ис-

полнительной власти. Данный Указ стал основой для формирования новой системы федеральных органов исполнительной власти (министерств, служб, агентств) с новыми функциями. В числе таких функций были представлены и функции по оказанию государственных услуг, под которыми понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Такими функциями были наделены федеральные агентства [2].

Начало развития современной концепции развития электронного правительства берет исток 6 мая 2008 г. Согласно этой концепции, «электронное правительство» создавалось в два этапа: 2008 г. – производилась разработка и ратификация всех документов, официальное принятие легитимных решений и период с 2009 по 2010 гг. – применение теории на практике, внедрение системы электронного государства.

Согласно положениям указанной государственной Программы, создание базы электронного правительства было построено на инкорпорированной единой технологической базе путем кумуляции на единой телекоммуникационной номенклатуре функциональных элементов системы, а именно: информационных систем федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных структурных элементов инфраструктуры публичного доступа – центров доступа к общественным приемным, библиотекам, справочным правовым и информационных системам, электронным каталогам органов государственной власти, ФГУП «Почта России», федеральных, субъектных и ведомственных центров телефонного обслуживания, сайтов органов исполнительной власти, правоохранительных органов в сети Интернет, региональных и районных многофункциональных центров оказания услуг населению и др.

Помимо сферы предоставления услуг для населения и организаций основной целью электронного правительства является построение информационно-аналитических систем для повышения эффективности государственного управления, проведение мониторинга социально-экономического развития конкретных регионов и территорий, выявление качества предоставляемых услуг. Также решаются

вопросы модернизации управленческих систем, предоставляющих услуги населению в сети Интернет, структурных элементов и конкретных органов власти, создаются общественные комиссии по выявлению тенденций развития, проблем, коллизий в сфере правового регулирования электронного управления и обсуждаются пути их разрешения.

Электронное государство подразумевает реализацию последовательного, простого и индивидуального способа в предоставлении услуг и информации для населения – посредством информационных и телекоммуникационных технологий (преимущественно Интернета), структурную перестройку функционирования государственных органов и их взаимодействий с гражданами, частными компаниями и собственными служащими на основе Интернет-технологий [3].

В связи с реализацией данной программы и улучшением качества предоставляемых услуг, настала очередь новой, более современной системы информационно-технологического обеспечения общества. Так, 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон «Об организации предоставляемых государственных (муниципальных) услуг», который дает право заявителям получать госуслугу в том числе в электронном варианте. Этому праву корреспондирует обязанность органов государственной власти совершать предоставление услуг в электронном виде. Кроме того, граждане и организации должны иметь возможность посредством сети Интернет делать запросы и получать справки, передавать в органы государственной власти отчетность, при этом отслеживая состояние запросов. Электронное правительство предполагает решение следующих задач:

1. Создание официальных сайтов в Интернете и их наполнение актуальной информацией.
2. Создание интерактивных служб, которое позволяет упростить процедуры взаимодействия государства и гражданина, обеспечить максимально комфортные условия для обращения в государственные учреждения.
3. Создание эффективной системы обратной связи с гражданином [4].

На наш взгляд, М. А. Буринов не зря приводит в пример задачи, необходимые для реализации концепции электронное правительство. Данная система подразумевает долгосрочное использование Интернет-ресурсов и их систематическое периодическое применение. При этом должны сохраняться актуальность принципы законности, профессионализма, беспристрастности, равенства перед законом в деятельности государственных органов власти.

Обратимся к статистическим данным для того, чтобы определить уровень использования информационных технологий и качества предоставляемых услуг через сеть Интернет в Российской Федерации. Для этого мы обратимся к плановому исследованию Ю. К. Усынина. Согласно собранным данным исследователя по оценкам ООН Россия в 2011 г. (после успешного внедрения программы Электронное правительство) заняла 27-е место в рейтинге электронного правительства, улучшив за год свои позиции на 32 пункта. Тем не менее, как отмечает автор, ссылаясь на выступление президента Российской Федерации В. В. Путина, «возможности электронного правительства используются не в полной мере». В ходе визита в Новосибирск В. В. Путин обратил внимание именно на практическую значимость для людей информатизации, указав также, что граждане должны иметь возможность вносить предложения и том, как следует сделать применение информационных технологий в гражданском управлении наиболее удобными [5].

В отечественной литературе отмечается, что для построения и функционирования электронного государства необходимо киберпространство («информационное сверхобщение», «инфосфера») – среда виртуального взаимодействия, включающая «как людей всех стран, культур, языков, возрастов, профессий, так и всемирную сеть компьютеров, взаимосвязанных средствами коммуникативных инфраструктур, которые обеспечивают цифровую обработку и передачу информации [6].

В перспективе развития электронное правительство снизит административную нагрузку на население и организации, связанную с предоставлением в органы власти необходимой информации, повысит оперативность и качество государственных услуг, оказываемых населению, приведет к появлению новых, социально ориентированных механизмов обслуживания граждан.

Кроме того, электронное правительство может определяться как организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставления услуг государственных органов всех ветвей власти всем категориям граждан (пенсионерам, рабочим, бизнесменам, государственным служащим и т. п.) электронными средствами, информирования теми же средствами граждан о работе государственных органов; или как автоматизированные государственные службы, основные функции которых состоят в обеспечении свободного доступа граждан ко всей необходимой государственной информации, сбо-

ре налогов, регистрации транспортных средств и патентов, выдаче необходимой информации, заключении соглашений и оформлении поставок необходимых государственным аппаратом материалов и оснащения. Это может привести к снижению затрат и экономии средств налогоплательщиков на содержание и финансирование деятельности государственного аппарата, увеличению открытости и прозрачности деятельности органов управления.

М. Г. Васькова считает, что для функционирования электронного государства нужна некая сеть ЭВМ (электронных вычислительных машин), связанных между собой (например, посредством Интернета). В будущем через такую сеть граждане смогут реализовать свои права и свободы, в том числе право на обращения в государственные органы, право на объединение, право на поиск, получение, передачу, распространение информации и др. Полагаем, что право участвовать в управлении делами государства станет приоритетным при реализации концепции электронного государства и электронной демократии. Это отразится в проведении электронных голосований, опросов, выборов государственных органов, электронных собраний граждан и пр. Подобное участие граждан в управлении делами государства позволит экономно расходовать бюджетные средства [7].

Полагаем, что точка зрения М. Г. Васьковой является наиболее рентабельной, поскольку напрямую отражает специфику государственной политики в области развития информационных технологий и соотносится с концепцией развития информационного общества – следующего этапа развития взаимодействия органов власти и населения после апробации электронного правительства.

Государственная программа «Информационное общество (2011–2020 годы)», а также ряд других региональных и ведомственных программ оказали существенное влияние на уровень использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в стране и привели к осязаемым результатам.

Переход к информационному обществу осуществляется при активной роли государства, которое берет на себя организацию информационно-коммуникационной системы в публичной сфере. Именно государство разрабатывает целостную политическую концепцию перехода к информационному обществу. От него требуется не только создание новых программ, но и общих условий для развития информационно-коммуникационных технологий.

Воплощение идей электронного государства осуществляется через создание государственных интернет-сайтов, которые:

а) реализуют право граждан на информацию, и за информацию, размещенную на этом сайте, субъект несет полную ответственность.

б) выполняют коммуникативную функцию.

Законом предусмотрено право органов государственной власти субъектов Российской Федерации создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, являющиеся государственными информационными системами субъектов Российской Федерации, обеспечивающими предоставление государственных услуг субъектов Российской Федерации и муниципальных услуг. Сейчас через Интернет можно не только сделать запрос госуслуги, но и оплатить ее дистанционно в электронной форме.

Переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме соответственно федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных и муниципальных услуг, планируется поэтапный в соответствии с планами-графиками переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, утверждаемыми Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления [8].

В настоящее время данная система государственных услуг успешно функционирует.

Министерство связи и массовых коммуникаций России ведет планомерную работу, направленную на повышение качества и уровня доступности государственных и муниципальных услуг в электронном виде, возможность их получения по принципу «одного окна», обеспечение межведомственного электронного взаимодействия, повышение открытости государственных органов и участия граждан в принятии государственных решений («Открытое правительство»), а также повышение эффективности расходования бюджетных средств на ИКТ в государственных органах. Для решения этих задач Минкомсвязь России разработала новые подходы к координации мероприятий в области ИКТ. Была сформирована необходимая методологическая база для координации создания и использования ИКТ госорганами, создана система целевых показателей и индикаторов, для планирования бюджетов мероприятий

по информатизации, влияющих на качество предоставления государственных услуг.

Как отмечает В. Ф. Итозота, «роль Интернет-ресурсов властных структур крайне важна. Они должны быть наполнены актуальностью, полной, разнообразной и легко находимой информацией, которая даст правдивое представление о деятельности органов власти [9].

Таким образом, можно сказать, что общий подход к электронному государству и правительству и понимание их функций во многом зависит от уровня внедрения информационных технологий в обществе. Например, в России, где электронное государство проходит второй этап своего развития, это понятие сужается до совершенствования государственного управления в целях обеспечения доступа к информации с помощью использования новых информационно-компьютерных технологий, что, безусловно, должно повысить его эффективность.

В ближайшем будущем влияние информационных технологий на нашу жизнь и управленческие процессы только увеличится. С момента зарождения идеи аналоговой системы удаленного управления и механизации работы государственных учреждений прошло уже более тридцати лет. За это время появилось множество концепций. Самые рентабельные из них воплотились в государственные программы и развиваются по нынешний день. «Электронное правительство» как пройденный этап кибернетизации государственного аппарата должно стать ключом для становления высшей формы взаимодействия институтов гражданского общества по средствам компьютерных технологий и преобразоваться в «Информационное общество». С момента возникновения идеи прошло немало времени, но мы можем увидеть прогресс, движущий наше государство в верном направлении. Обобщая рассмотренный материал и тенденции развития технологий, можно сделать вывод, что информатизация управленческих процессов – перманентный длящейся процесс, запущенный еще в XX в., способствующий оказанию поддержки как государству при реализации политических программ, так и обществу – в удобном, быстром и бесплатном получении услуг.

Литература

1. Электронный словарь Академик // Общегосударственная автоматизированная система учета и обработки информации (ОГАС). URL: <http://dic.academich.ru/dic.nsf/ruwiki/1322521>
2. Тугушева Ю. М. Общая характеристика современного российского законодательства в сфере

оказания государственных услуг // Вестник Саратовской государственной академии права. 2011. № 6. С. 128-129.

3. Федосеева Н. Н. Понятие и сущность концепции электронного государства // Российская юстиция. 2011. № 11. С. 8.

4. Буринов М. А. Электронное правительство как фактор совершенствования регионального управления в условиях информационного общества // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 3. С. 18-19.

5. Усынин Ю. К., Яковлев Л. С. Трансформация коммуникативного пространства власти и общества в контексте развития информационных технологий // Вестник Поволжской академии государственной службы. 2013. № 1. С. 39.

6. Антонос Г. А. Международные изменения права киберпространства // Право и информация. 2002. С. 174-175.

7. Васькова М. Г. Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 48.

8. Погодина Н. А. Взаимодействие государственных органов и частных субъектов в сфере управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 20-22.

9. Итозота В. Ф. Информационное взаимодействие власти общества // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 1. С. 214.

References

1. Elektronnyj slovar' Akademik // Obshchegosudarstvennaya avtomatizirovannaya sistema ucheta i obrabotki informatsii (OGAS). URL: <http://dic.academich.ru/dic.nsf/ruwiki/1322521>
2. Tugusheva Yu. M. Obshchaya kharakteristika sovremennogo rossijskogo zakonodatel'stva v sfere okazaniya gosudarstvennykh uslug [General characteristic of the modern Russian legislation in the sphere of rendering the state services] // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj akademii prava. 2011. № 6. S. 128-129.
3. Fedoseeva N. N. Ponyatiye i sushchnost' kontseptsii elektronnoho gosudarstva [Concept and essence of the concept of the electronic state] // Rossijskaya yustitsiya. 2011. № 11. S. 8.
4. Burinov M. A. Elektronnoye pravitel'stvo kak faktor sovershenstvovaniya regional'nogo upravleniya v usloviyakh informatsionnogo obshchestva [The electronic government as a factor of improvement of regional government in the conditions of information society] // Gosudarstvennaya vlast' i metsnoye samoupravleniye. 2013. № 3. S. 18-19.
5. Usynin Yu. K., Yakovlev L. S. Transformatsiya kommunikativnogo prostranstva vlasti i obshchestva v kontekste razvitiya informatsionnykh tekhnologij [Transformation of communicative space of the power and society in the context of development of information technologies] // Vestnik Povolzhskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby. 2013. № 1. S. 39.

6. Antonos G. A. Mezhdunarodnye izmeneniya prava kiberprostranstva [International changes of the right of the cyberspace] // Pravo i informatsiya. 2002. S. 174-175.

7. Vas'kova M. G. Problemy stanovleniya i realizatsii elektronnoj demokratii v elektronnom gosudarstve [Problems of formation and realization of electronic democracy in the electronic state] // Rossijskij yuridicheskij zhurnal. 2010. № 4. S. 48.

8. Pogodina N. A. Vzaimodejstviye gosudarstvennykh organov i chastnykh sub"yektov v sfere upravleniya [Interaction of government bodies and private subjects in the management sphere] // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoye samoupravleniye. 2010. № 10. S. 20-22.

9. Izotova V. F. Informatsionnoye vzaimodejstviye vlasti obshchestva [Information exchange of the power of society] // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoy akademii. 2013. № 1. S. 214.

* * *

ELECTRONIC GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION: GENESIS AND CURRENT STATE

KISELYOV ALEKSANDR SERGEEVICH

Tambov State University named after G. R. Derzhavin,
Tambov, the Russian Federation, e-mail: pain068@yandex.ru

Today in many countries of the world there are state programs focused on the cybernation and automation of administrative processes which in turn concern questions of development and deployment of the electronic government. From the beginning of the new millennium and with transition from industrial to post-industrial society with the prevailing services sector and computer technologies work of all government institutions started providing the automated support. The concept of e-government gained huge popularity, and its advance became the main priority of the developed states. The concept «Electronic Government» of modern scientific community is ambiguously. Considering specifics of an origin of this term from English «e-government» that literally means «the electronic state», the author mean the organization of management of all state by means of information support of administrative processes, electronic resources and technical means. In modern English, for example, in international legal documents, in particular in decisions of the European Court of Human Rights, the term «government» is necessary to designation of the state as the political institute in general presented by three branches of the power, and not just the central executive authority (government). At close contact of the state and the citizen, the commercial business sector, non-profit organizations, international concerns and holdings the system of support of the state services in means of remote access became most actual. In Russia the analog system started taking root still in the 1980s of the twentieth century, but the main peak of work on information support of administrative processes of government bodies of the power fell only on 2008. The main objective of research is to analyze the main stages of formation of system of the electronic state in the USSR and the Russian Federation in a chronological order from the moment of emergence of primary idea and finishing with current state.

Key words: electronic state, СТР, information society, genesis of the electronic government