

УДК 338:2

DOI: 10.12737/article_58f9c4d9c50010.37960476

К.В. Логвинов

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ НА ОСНОВЕ ВНЕДРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Рассматриваются особенности формирования «электронного правительства» как инструмента повышения эффективности государственного управления в Российской Федерации. Исследуется природа института «электронного правительства», его становление и развитие в отечественной и зарубежной теории и практике. Предложены собственная трактовка данного термина и выделены ключевые

направления развития «электронного правительства» в Российской Федерации.

Ключевые слова: государственное управление, эффективность, информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, органы государственной власти и органы местного самоуправления.

K.V. Logvinov

INCREASING THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN RUSSIA BASED ON INTRODUCTION OF THE "ELECTRONIC GOVERNMENT" CONCEPT

Now the process of information and communication technologies introduction in the activity of public authorities goes beyond the framework of some informatization programs and projects and becomes a driving transformation force of both the organization of public authorities work, and approaches to execute state functions in general. At the same time there is lack of systemacity and integral regulation of using information technologies in public administrative activity, uncertainty and discrepancy of some provisions of the legislation, lack of the uniform concept of "the electronic government".

Using a generalization method, comparative and formal-logical approaches, the article attempts to

represent a complex attitude towards the problem of "electronic government" formation in the Russian Federation as one of possible instruments of increasing public administration efficiency. Studying a definition of "the electronic government" has allowed to formulate an author's interpretation of this term, to systematize and generalize its functioning principles, and also to plan the possible directions of solving the organizational and legal problems connected with the development of this concept in the Russian Federation.

Keywords: public administration, efficiency, information and communication technologies, electronic government, public authorities and local governments.

Введение

По словам П.А. Столыпина «никогда ни одно правительство не совершит ни одной работы не только репрессивной, но и созидательной, если не будет иметь в своих руках совершенный аппарат исполнительной власти» [10]. Соглашаясь со словами великого государственного деятеля, следует признать, что проблема повышения эффективности всегда будет ключевой, поскольку единожды сформированные системы не могут оставаться эффективными, если они не развиваются. Это относится и к управлению бизнесом, и к управлению государством.

Как указано в Концепции долгосрочного развития Российской Федерации до

2020 г. [4], формирование эффективной системы государственной власти является существенным элементом национальной конкурентоспособности и затрагивает вопросы модернизации экономики и противодействия коррупции. Без слаженно и эффективно работающего государства невозможно успешное реформирование экономики и социальной сферы и обеспечение поступательного развития общественной системы.

В условиях, когда отечественная экономика проходит сложный период, без проведения структурных реформ и реформ госуправления, нас ожидает длительный этап стагнации. Россия, имеющая сложную, многозвенную систему государствен-

ной власти, пока не нашла эффективной модели реформирования государственного управления и в качестве возможных драйверов роста использует различные механизмы, в том числе заимствованные у бизнеса. Примером успешного внедрения бизнес-практики в государственное управление является использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), которые перешагнули рамки отдельных программ и проектов по информатизации и становится движущей силой трансформации как организации работы государственных органов, так и подходов к исполнению государственных функций в целом.

Сегодня ИКТ стали весомым инструментами повышения эффективности государственного управления, поскольку обеспечили возможность объединять органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках интегрированной структуры, что может оказать позитивное влияние на качество и оперативность принимаемых административных решений. Само внедрение ИКТ в качестве инструмента государственного управления легло в основу концепции «электронное правительство».

Природа института «электронного правительства»: понятие, принципы и нормативно-правовое регулирование

Первые попытки научного обсуждения концепции «электронное правительство» были сделаны в середине 90-х годов 20 века в США администрацией президента Б. Клинтона, отводившего значительную роль ИКТ в совершенствовании работы органов власти. Впоследствии сформировался полноценный дискурс, затронувший как средства массовой информации, так и научную сферу, в которых в качестве синонима к термину «электронный» стали употреблять слово «цифровой», а само информационное общество стало рассматриваться как социально-экономическая формация, основной движущей силой которой являются ИКТ и люди, владеющие навыками применения таких технологий. Параллельно с развитием самой концепции шло ее закрепление в разработанных нор-

мативно-правовых актах и документах.

«Электронное правительство» как одно из сложнейших социально-правовых явлений может быть исследовано с различных точек зрения: политической, экономической, правовой и организационной. С момента своего появления термин продолжает развиваться и расширять сферу своего приложения. Вместе с тем, в настоящее время единого определения понятия «электронное правительство» нет, а каждый из научных подходов, подвергающий его анализу, акцентирует внимание лишь на каком-либо аспекте его функционирования. Большинство интерпретаций данного понятия касаются либо описания особенностей трансформации происходящих в связи с внедрением ИКТ общественных отношений, либо затрагивают технические и прикладные аспекты его функционирования. При этом следует отметить, что многие нормативные правовые акты, в том числе и международные, активно применяют данный термин.

Сравнительный анализ становления института «электронного правительства» и особенностей его правового регулирования в Российской Федерации и зарубежных странах [9] свидетельствует о том, что развитие законодательства об «электронном правительстве» является общей тенденцией, при сохранении особенностей, зависящих от политико-правовой культуры.

Из разработанной Министерством информационных технологий и связи Российской Федерации совместно с Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации Концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 года [5] следует, что «электронное правительство» есть «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов».

По сути, данное распоряжение Пра-

вительства Российской Федерации стало единственным системообразующим нормативно-правовым актом, на котором базировалось формирование и развитие федерального и регионального «электронного правительства» в Российской Федерации. В этой связи стоит отметить, что представленное в данном документе определение «электронного правительства» практически не раскрывает всю полноту своего содержания в рамках деятельности органов публичной власти, а сосредоточено только на оказание государственных услуг и предоставление информации.

С учетом проделанного анализа действующего законодательства и нормотворческой работы, а также собственных научных изысканий по вопросу природы «электронного правительства» предлагается следующая трактовка данной дефиниции: ««электронное правительство» - это совокупность взаимосвязанных административно-правовых институтов, образующих единый механизм административно-правового регулирования и взаимодействия между собой на основе применения информационно-коммуникационных технологий с целью оптимизации процессов реализации функций и осуществления полномочий органами государственной власти и местного самоуправления».

Развитие «электронного правительства» в России должно ответить на вызовы, связанные с ускорением изменений социально-экономической среды, расширением возможностей ИКТ, растущими потребностями пользователей электронного правительства, необходимостью сокращения издержек и вовлечения заинтересованных сторон (граждане, бизнес, гражданское общество) в процессы государственного и муниципального управления.

В целом, создание «электронного правительства» в России находится на своей начальной стадии, когда интегрированный подход к его формированию и развитию функционала еще до конца не сформирован и в большей степени связан с простым внедрением ИКТ. Если в большинстве государств принимаются отдельные нормативные правовые акты, имеющие комплексный предмет правового ре-

гулирования и устанавливающие функции органов власти в сфере государственного и муниципального управления, а также организационно-правовые механизмы обеспечения информационной открытости и права индивидов на доступ к информации о деятельности данных органов, то в Российской Федерации они или имеют статус концепций, или содержат существенные пробелы и противоречия. В этой связи считаем необходимым принятие единого федерального закона «Об «электронном правительстве» Российской Федерации», а так же внесение соответствующих изменений в действующие нормативные правовые акты. В частности, необходимо:

- закрепить на законодательном уровне понятие «электронное правительство», что обеспечит единственно верное понимание реализации его принципов на всех уровнях. На наш взгляд, «электронное правительство» - это просто способ модернизации уже действующих структур и отношений, а представляет собой самостоятельную идею комплексного преобразования самих принципов организации управления государством;

- конкретизировать принципы регулирования «электронного правительства» и включить в их состав помимо базовых принципов законности, ответственности и гласности, следующие принципы: оперативность, открытость и прозрачность разработки регулирующих норм, обеспечение согласованности и сбалансированности внедрения информационно-коммуникационных технологий, создание надлежащих правовых условий, обеспечение прав граждан на свободное получение информации и единство системы «электронного правительства».

В целом, внедрение новых технологий в процессе осуществления функций органами власти меняет традиционные подходы к государственному управлению, позволяя сформировать информационно-технологическую платформу законности, гласности и ответственности, что и способствует развитию в Российской Федерации «электронного правительства». Бурный рост информатизации крайне позитивно влияет на развитие информационно-

го общества, в котором главенствующим принципом является право на равный доступ к информации.

Государство, выступая главнейшим социальным институтом, должно реагировать на происходящие преобразования в обществе, проводя такие трансформации в собственной системе государственного управления, которая была бы сосредоточена на реализации потребностей гражданского общества. В этой связи, на практике функционирование «электронного правительства» предполагает интеграцию при помощи различных преимуществ ИКТ всех административных структур со всем многообразием реализуемых ими внутренних процессов в единую структуру, способную избавиться от проблем, характерных для всех «традиционных» систем государственного управления.

Направления развития «электронного правительства» в Российской Федерации

В разработанном Минкомсвязи России «Системном проекте электронного правительства Российской Федерации с горизонтом планирования до 2020–2025 годов» [6] указано, что в контексте сформированного видения, системы стратегических целей и задач построения «электронного правительства» Российской Федерации на 2020 г. необходима реализация следующих действий:

- комплексное развитие законодательной базы, затрагивающее широкий спектр вопросов, включая: унификацию применения ИКТ на всех уровнях и во всех ветвях власти, использование механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства при реализации проектов электронного правительства, снижение барьеров для гражданско-правовых отношений в электронном виде;

- изменение институциональной структуры и применение современных методов управления, включая: методы управления качеством, мониторинга ключевых показателей эффективности, активное гражданское участие в государственном управлении;

- повышение уровня сложности сер-

висов электронного правительства, включая: реализацию комплексных государственных и муниципальных услуг, связанных с жизненными ситуациями, применение современного менеджмента знаний, интеллектуальных технологий, мобильных сервисов;

- качественное развитие общесистемного обеспечения и общая координация информатизации в рамках электронного правительства;

- выделение и централизованное развитие совместно используемых сервисов и данных электронного правительства, включая базовый набор инструментов, интеллектуальных технологий, базовых информационных ресурсов для всех категорий пользователей;

- непрерывное повышение уровня компьютерной, медиа- и информационной грамотности всех пользователей электронного правительства, в том числе за счет организации соответствующего дистанционного обучения, усиление их мотивации к внедрению новшеств электронного правительства;

- существенное развитие инфраструктуры доступа всех категорий пользователей к электронному правительству, включая решение проблемы информационного неравенства для удаленных и труднодоступных местностей.

Вполне очевидно, что на пути внедрения такого масштабного проекта как «электронное правительство» в социально-экономическую жизнь России возникает целый ряд проблем, которые условно можно разделить на следующие основные группы: организационно-правовые проблемы, технологические проблемы, методологические проблемы, информационные проблемы, финансовые и субъективные проблемы [8].

Анализ разработанных федеральных целевых программ, связанных с созданием «электронного правительства» России, а также нормативных правовых актов, регламентирующих процессы использования ИКТ в деятельности государственных и муниципальных органов, позволяет сделать вывод о необходимости самостоятельной стратегии развития, предусматри-

вающей внедрение современных технологий в процессы управления обществом, с учетом историко-культурных особенностей жителей каждого субъекта федерации.

Для повышения эффективности «электронного правительства» необходимо учитывать и понимать особенности российского федерализма, что требует интеграции усилий федерального центра с органами государственной власти субъектов федерации и местного самоуправления. В силу неоднородности развития российских регионов, отсутствия равномерности их отношений с федеральным центром в процессе формирования и функционирования «электронного правительства» на региональном уровне следует отразить правовые механизмы использования ИКТ в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в частности, уделить внимание основным целям и направлениям региональной информатизации, взаимодействию «электронного правительства» с региональными информационными системами, решению организационно-технических вопросов совместимости данных систем друг с другом, а также созданию интегрированной информационной среды для обеспечения межведомственного обмена данными в электронном виде между данными структурами, формализации и стандартизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг, созданию системы мониторинга эффективности региональной информатизации.

Анализ действующего правового регулирования в области функционирования «электронного правительства» на региональном и муниципальном уровнях позволяет говорить о значительной и не всегда справедливой роли федерального уровня регулирования данного института. Развитие «электронного правительства» в субъектах федерации во многом сводится к механическому копированию норм действующего Закона № 210-ФЗ [1], а муниципальное правотворчество, как правило, включает простое утверждением реестров услуг и административных регламентов их оказания.

Проблемы региональной информатизации по большому счету совпадают с проблемами, которые существуют на федеральном уровне. В частности, это недостаточное финансирование, кадровый дефицит, несогласованность действий между разными уровнями власти. Однако ключевой проблемой для многих регионов и муниципалитетов остается отсутствие или слабое развитие информационной и телекоммуникационной инфраструктуры.

Важным этапом в развитии «электронного правительства» в России стало принятие Концепции региональной информатизации [3], в которой обозначены основные задачи по использованию ИКТ в органах государственной власти субъектов на период до 2018 года. В настоящее время все задачи, прописанные в Концепции, уже поставлены перед органами власти и местного самоуправления федеральными нормативными актами, начиная от федеральных законов и заканчивая целым рядом постановлений и распоряжений Правительства, посвященных переходу к оказанию государственных и муниципальных услуг в электронном виде и созданию и развитию элементов инфраструктуры электронного правительства. В рамках реализации Концепции планируется создание системы мониторинга эффективности региональной информатизации, включающей формирование паспортов информатизации каждого субъекта Российской Федерации и ежегодного рейтинга эффективности информатизации субъектов.

Другим направлением развития «электронного правительства», вытекающим из использования ИКТ в деятельности всех ветвей и уровней власти, как для решения внутренних задач, так и для организации взаимодействия с гражданами и организациями, является информатизация судебной и законодательной власти, которая должна осуществляться в тесной интеграции с формированием «электронного правительства».

Так, развитие информационных систем в судебной власти осуществляется в идеологии «открытого правительства», делая работу судов более публичной, но ориентировано, прежде всего, на решение за-

дач внутренней автоматизации и публикацию судебных решений. При этом, несмотря на развитость информационных систем судебной власти, они создаются и развиваются независимо от «электронного правительства», отсутствует интеграция между указанными системами и информационными системами органов государственной и муниципальной власти.

Относительно органов законодательной власти необходимо отметить, что на сегодняшний день отсутствует единая концепция информатизации указанных органов, процессы на федеральном и региональном уровнях разобщены. Информатизация законодательной власти в Российской Федерации происходит в основном в рамках развития порталов законодательных органов, через которые реализуется политика информирования и открытости – предоставляется информация о депутатах и их деятельности, повестка и протоколы сессий, работы комитетов, в отдельных случаях доступны аудио- и видео-протоколы и прямые трансляции. Взаимодействие информационных систем органов законодательной власти между собой и с информационными системами органов исполнительной власти также не налажено, типовой схемой взаимодействия является хождение бумажных документов с запросами информации и их электронных копий.

Таким образом, необходимо объединить в единую концепцию нормы, содержащие требования по обеспечению доступа к информации о деятельности всех ветвей власти, с положениями, регулирующими применение ИКТ в области оказания государственных и муниципальных услуг, с целью поэтапного подключения указанных ветвей власти к инфраструктуре «электронного правительства».

При выявлении проблем административно-правового регулирования информационного взаимодействия органов исполнительной власти с различными субъектами отметим следующее: основное препятствие кроется, прежде всего, в сути и ходе административной реформы. Многие процессы информатизации, отделенные от идей и радикальности административной

реформы – согласования работы всех органов власти по вертикали и горизонтали – очевидных результатов не дадут ни в администрации, ни в информатизации системы государственного управления [7].

В целом позитивный эффект от интеграции ИКТ в практику государственного управления не вызывает сомнений. Вместе с тем в настоящее время наметился кризис роста «электронного правительства», связанный с достижением определенного предела развития данных систем в границах обозначенной выше парадигмы. Построение эффективного «электронного правительства» требует четкой унификации и регламентации всех административных функций с объединением их в единую эффективно действующую систему, ориентированную на достижение максимальной производительности бюрократического аппарата.

Важным пробелом, обнаружившимся в процессе организационных преобразований «электронного правительства» в России, стало отсутствие в системе государственных органов власти, курирующих вопросы информатизации, специализированного подразделения, отвечающего за координацию взаимодействия министерств и ведомств, ответственных за его внедрение. Одновременно с утверждением «Концепции формирования электронного правительства до 2010 года» [5] в Российской Федерации на протяжении многих лет планомерно реализовывалась административная реформа. При этом совместная реализация указанных программ не способствовала обеспечению межведомственного взаимодействия и расширению каналов получения государственных и муниципальных услуг

Параллельное существование таких направлений государственного реформирования, как информатизация и административная реформа [2], требует четкой унификации и регламентации всех административных функций с объединением их в единую эффективно действующую систему, ориентированную на достижение максимальной производительности государственного управления. Предложение о возможности объединения проблем адми-

нистративной реформы и информатизации в единую программу не случайно, поскольку они создают условия достижения синергетического эффекта вследствие интеграции правовых и организационных средств в системе государственного управления.

Заключение

Таким образом, именно с организационно-управленческие решения призваны обеспечить основные направления повышения эффективности «электронного правительства» на перспективу, а также могут способствовать решению многих других проблем системы государственного управления, в частности, искоренению корруп-

ции и повышению результативности государственного администрирования. Реформа «электронного правительства» должно стать ключевой составляющей более масштабных реформ, направленных на изменение философии государственного управления, повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг, формирование института гражданского общества в Российской Федерации. Думается, что только в контексте подобных реформ возможна реализация всего позитивного потенциала «электронного правительства» для повышения эффективности государственного управления всех уровней и ветвей власти Российской Федерации.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации. 02.08.2010. № 31. Ст. 4179.
1. Federal law of 27.07.2010 № 210-FZ "On the organization of state and municipal services" // Collected legislation Russian Federation. 02.08.2010. No. 31. Art. 4179.
2. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 19. Ст. 2338.
2. R F Presidential Decree №601 of May 7, 2012 "On the main directions of governance improvement // Collected legislation Russian Federation. 2012. №19. Art. 2338.
3. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 N 2769-р «Об утверждении Концепции региональной информатизации» // СЗ РФ – 2015. – № 2, ст.544.
3. Government Decree of the Russian Federation № 2769 of 29.12.2014 "On approval of the regional informatization Concept" // SZ Russian Federation – 2015. – №2, Art. 544.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.
4. Government Decree of the Russian Federation №1662 of November 17, 2008 "On the Long-Term Concept of Russia's Social and Economic Development until 2020" // Collected legislation Russian Federation. 2008. №47. Art. 5489.
5. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р; в ред. распоряжения Правительства Российской Федерации от 10 марта 2010 г. № 219 // СЗ РФ. – 2008. – № 20, ст. 2372.
5. The concept of electronic government formation in the Russian Federation till 2010: appr. by direction of the Government of the Russian Federation №632 of May 6, 2008 : in edition of the order of the Government of the Russian Federation №219 of March 10, 2010 // SZ RF. – 2008. – №20, Art. 2372.
6. Системный проект электронного правительства Российской Федерации с горизонтом планирования до 2020–2025 годов // Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> (дата обращения 13.10.2016).
6. System project of the electronic government of the Russian Federation for the planning period till 2020-2025 // Official site of the Ministry of Telecom and Mass Communications of the Russian Federation. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> (date of address 13.10.2016).
7. Бачило, И.Л. Государство и право XX1 в. Реальное и виртуальное / И.Л. Бачило. – М.: ЮРКОМПАНИ,
7. Bachilo, I.L. State and law of the XX1 century. Real and virtual / I.L. Bachilo. – М.: YuRCOMPANI, 2012.

2012. – 146 с.

– 146 p.

8. Логвинов, К.В. Организационно-правовые аспекты деятельности «электронного правительства» как инновационной формы государственного управления / К.В. Логвинов // Достижения молодых ученых в развитии инновационных процессов в экономике, науке и образовании: Материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. / под ред. О.М. Голембиовской. – Брянск: БГТУ, 2015. – С. 44-47.
9. Сединкин, М. А. Возможности применения зарубежного опыта формирования электронного правительства в России / М.А. Сединкин // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. - 2011. - №3. - URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vozmozhnosti-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-formirovaniya-elektronnogo-pravitelstva-v-rossii> (дата обращения: 10.06.2016).
10. Столыпин, П.А. Полное собрание речей в Государственной думе и Государственном совете / П.А. Столыпин. – М.: Директ-Медиа, 2015. – С.178.
8. Logvinov, K.V. Organizational and legal aspects of "electronic government" activity as the innovative form of public administration / K.V. Logvinov // Achievements of young scientists in the development of innovative processes in economics, science and education: Materials of the VII Inter. Science-Pract. Conf. / under the editorship of O.M. Golembiovskaya. – Bryansk: BSTU, 2015. – P. 44-47.
9. Sedinkin, M.A. Opportunities of using a foreign experience in formation of e-government in Russia / M.A. Sedinkin // Bulletin of the Adygei State University. Series 1: Regional studies: philosophy, history, sociology, law, political science, cultural science. - 2011. - №3. - URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/vozmozhnosti-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-formirovaniya-elektronnogo-pravitelstva-v-rossii> (date of address: 10.06.2016).
10. Stolypin, P.A. Complete collection of speeches in the State Duma and the State Council / P.A. Stolypin. – M.: Direkt-media, 2015. – P. 178.

Статья поступила в редколлегию 19.07.2016.

*Рецензент: д-р экон. наук, профессор,
директор института экономики и права
Брянского государственного университета
им. академика И.Г. Петровского
Горбов Николай Михайлович*

Сведения об авторах:

Логвинов Константин Владимирович

канд. экон. наук,
доцент кафедры «Экономика и менеджмент»
Брянского государственного
технического университета,
E-mail: lodri@yandex.ru.

Logvinov Konstantin Vladimirovich

Can. Ec.,
Assistant Prof.
of the Dep. "Economics and Management"
Bryansk State Technical University