

**АРТЕМОВА Полина Витальевна** — аспирант, преподаватель кафедры государственного управления Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; [artemovapolinamgimo@gmail.com](mailto:artemovapolinamgimo@gmail.com))

**КАМОЛОВ Сергей Георгиевич** — кандидат экономических наук, доцент; заведующий кафедрой государственного управления Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; [skamolov@yahoo.com](mailto:skamolov@yahoo.com))

**КОНСТАНТИНОВА Алена Николаевна** — соискатель кафедры государственного управления Московского государственного института международных отношений (университет) МИД России (119454, Россия, г. Москва, пр-кт Вернадского, 76; [konstantinovaa94@gmail.com](mailto:konstantinovaa94@gmail.com))

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ДИНАМИКА ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА В XXI в.

**Аннотация.** Статья посвящена проблеме модернизации государственного управления посредством формирования информационного общества и интеграции электронного (цифрового) правительства в систему государственного управления Российской Федерации. Авторы рассматривают концептуальные и правовые основы электронного правительства, ключевые области модернизации и повышения эффективности государственного управления, участие гражданского общества в реализации этой инновационной программы.

**Ключевые слова:** информационное общество, электронное (цифровое) правительство, взаимодействие власти и общества, модернизация

Понятия «электронное правительство», «информационное общество», «цифровая экономика» в начале XXI в. стали центральными темами сразу нескольких смежных областей знания — социологии, экономики, правоведения, политологии и даже истории. В данной статье мы обратимся к поиску ответа на этот вопрос, используя базу данных международных рейтингов ООН 2010–2018 гг. и эмпирическую базу исследования Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН за 2018 г.

Само понятие первоначально появилось в 1997 г. по инициативе Национального научного фонда США, когда он впервые ввел в научный оборот понятие «цифровое правительство». Со временем, причем достаточно быстро, в широком научном употреблении оно трансформировалось в понятие «электронное правительство», которое быстро нашло применение во всех странах мира<sup>1</sup>. В России сохранилась и до сих пор присутствует в правительственных документах и научной литературе терминология начального этапа. К началу нулевых годов во всем мире начинают формироваться единые ключевые признаки ЭП: открытость, доступность, прозрачность, подотчетность государства гражданам, удобство и простота использования.

Тогда же появляются первые попытки классификации стадий развития этого нового феномена. Наиболее простым и ясным можно признать вариант, предложенный экспертами «Гартнер групп» (*Gartner Group*) (см. табл. 1) [Целищева 2011].

Внедрение в государственную практику различных структур электронного правительства с момента рождения этой новации в разных странах шло крайне

<sup>1</sup> McDonagh J.A. *Strategic Advisory Note on «E-Government and the Challenge of Change in Public Sector Management»*. Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre. 2015. P. 3.

Таблица 1

## Уровни развития электронного правительства

№	Стадия	Характеристика стадии
1.	Зачаточная	Присутствие правительства в Интернете обеспечено в виде нескольких не связанных друг с другом веб-сайтов; информация лишь основная, ограниченная и редко обновляется
2.	Дополненная	Содержательное наполнение и регулярное обновление информации
3.	Интерактивная	Пользователи могут скачивать формы документов, контактировать с чиновниками, делать запросы и договариваться о встрече
4.	Транзакционная	Пользователи имеют возможность оплачивать услуги, проводить финансовые операции в онлайн-режиме
5.	Целостная	Полная интеграция представленных в Интернете функций и услуг всех правительственных учреждений; участие заинтересованных сторон в формировании политики развития различных сфер жизни

неравномерно. Россия вступила в это соревнование с весьма скромными показателями<sup>1</sup>. Решительный рывок был сделан на рубеже первого и второго десятилетий, когда правительство страны возглавлял В.В. Путин. В это время появились разработанные правительством остро необходимые законодательные акты, и стала наращиваться необходимая техническая составляющая.

Результаты не замедлили сказаться. Если в 2010 г. Россия занимала в рейтинге ООН 59-е место, то в 2014 г. поднялась на 27-ю позицию.

Правда, затем эта динамика сменилась застоем и даже отставанием. По планам правительства, составленным в 2012 г., к 2018 г. Россия должна была войти в двадцатку лидеров. Это было на тот момент реалистичным прогнозом – 27-е место России располагало к этому. Но вместо дальнейшего динамичного движения появился сначала некоторый застой (27-е место в 2014 г.), а затем и откат (в 2016 г. – только 35-е место).

Но при этом на многих локальных направлениях Россия достигла показательных результатов: 10-е место в мире по кибербезопасности, 9-е место по доступу в широкополосный Интернет, резкий рост индекса готовности к сетевому обществу.

К 2018 г. выровнялась и ситуация с генеральным обобщающим индексом ООН, и Россия поднялась на 3 пункта (32-е место).

Но особенно выразительным в этом соревновании стало во многом неожиданное для всех достижение Москвой роли безусловного лидера по внедрению ИКТ. В глобальном исследовании ООН в 2018 г. впервые начали оценивать уровень развития электронного правительства в крупных городах планеты. Было изучено 40 городов, в основном столицы и ряд крупных мегаполисов. Первое место в этом заочном соревновании заняла Москва, опередив Кейптаун, Таллин, Лондон, Париж, Рим, Нью-Йорк и всех остальных участников. В Москве было зафиксировано 55 из 60 эффективных индикаторов электронного правительства – лучший показатель в мире.

Применительно к России неравномерность развития ЭП, характерная для

<sup>1</sup> United Nations Global E-Government Readiness Report 2004. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf> (accessed 21.05.2019).

мира, довольно ярко выражена на региональном уровне. Если Москва, Санкт-Петербург и ряд других регионов уверенно достигли почти транзакционного уровня, то значительное число субъектов РФ до сих пор находятся между вторым и третьим уровнем развития ЭП.

Ключевым направлением модернизации государственного управления, согласно федеральному закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», является использование информационно-телекоммуникационных технологий в процессе оказания государственных услуг. Их применение предполагает облегчение межведомственной коммуникации, направленное на повышение эффективности работы органов государственной власти и общей социальной комфортности гражданской жизни<sup>1</sup>. Указ № 601 установил целевые индикаторы эффективности электронного правительства. Они задали довольно высокую планку для работы федеральных и региональных властей – не менее 90% граждан должны быть удовлетворены качеством предоставления услуг к 2018 г., и столько же граждан должны иметь доступ к получению услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания [Павлюк 2013]. Время ожидания получения государственной услуги к 2018 г. предлагалось сократить до 15 мин. К 2017 г. в многофункциональных центрах (МФЦ) Москвы уже просматривалась четкая тенденция к удовлетворению указанных целевых показателей. Еще в 2013 г. время ожидания составляло в среднем 55 мин. К середине 2018 г. целевой показатель в 15 мин. был почти достигнут, максимальное время ожидания составляет 20 мин.<sup>2</sup>

Сегодня в рамках программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)» продолжается работа по многим направлениям: это преодоление цифрового неравенства в регионах, совершенствование технологий связи и др. Базовый принцип, заложенный в программе, заключается в том, что ее развитие – это не самоцель, а средство, использование которого должно приносить реальную пользу гражданам страны.

На рубеже столетий степень готовности российского общества к цифровым инновациям была близка к нулю. Поэтому медлительность правительства, несомненно, располагавшего информацией о состоянии домашней компьютерной базы россиян, их компьютерной грамотности, имела и некоторое объективное основание.

Однако уже в нулевых годах ситуация начала стремительно меняться. Этому решающим образом поспособствовали ставшие едва ли не научным понятием «тучные годы», отмеченные заметным ростом доходов населения. У большого числа россиян появилась реальная материальная возможность для личного и домашнего компьютерного вооружения. Не случайно среди лидеров народной цифровизации оказались очень непохожие друг на друга регионы с самыми высокими доходами населения: две столицы (Москва и Санкт-Петербург) и далекие северные ХМАО и ЯНАО.

В основательном исследовании Федерального научно-исследовательского социологического центра РАН масштаб и – главное – стремительность этого процесса за последние полтора десятилетия прослежены с показательной полнотой. В 2005 г. доступ к компьютеру имели четверть домашних хозяйств. К 2016 г. этот показатель вырос почти до 75% (в процентах к числу опрошенных). Параллельно росли и возможности использования этой техники, в первую оче-

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 N 210-ФЗ. – *Справочная правовая система КонсультантПлюс*. Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023) (проверено 27.02.2017).

<sup>2</sup> О ходе реализации Указа № 601. – *Официальный сайт Минэкономразвития*. Доступ: [http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c\\_information](http://gov.spb.ru/gov/otrasl/c_information) (проверено 27.02.2017).

редь получение широкополосного доступа к сети Интернет. Для страны в целом он превысил 70% (в процентах к числу опрошенных) [Столицы и регионы... 2018: 67-91].

По сути своей это обозначило качественно новый этап, который авторы исследования ФНИСЦ с большим основанием охарактеризовали следующим образом: «Фактически за последнюю четверть века в стране произошла IT-революция, и сейчас уже можно говорить о том, что информационные технологии в различных видах прочно вошли в повседневную жизнь россиян независимо от того, где они проживают». С этим выводом можно полностью согласиться, но с одной существенной оговоркой – о сроках этой революции. Она длилась не четверть века (в 1995, да и в 2000 г. можно было рассуждать лишь об идейных предпосылках этого процесса). Убедительное свидетельство этому зафиксировано в достаточно представительном опросе ВЦИОМа (2 107 чел.), относящемся к началу 2003 г., т.е. де факто мы имеем картину 2002 г. [Шувалова 2013: 334]. Отметим коротко реперные точки отношения россиян к изучаемому вопросу и их тогдашние возможности. Персональный компьютер имели дома 9% опрошенных, обучение в этой области прошли 1% респондентов, выход в Интернет имели 5%. В 2002 г. 75% респондентов никогда не пользовались персональным компьютером, а около трети считали, что компьютер им просто не нужен. Основной причиной того, что люди не приобретают компьютер, было отсутствие материальных возможностей или потребности в нем. Правда, настрой общества уже заметно менялся – более трети опрошенных хотели бы иметь дома компьютер.

Сегодня доступный большинству россиян беспрепятственный переход к взаимодействию с электронным правительством осуществляется через развитую инфраструктуру ЭП. Она представляет собой совокупность автоматизированных и телекоммуникационных систем, обеспечивающих поддержку процессов информационного взаимодействия всех субъектов ЭП с целью обеспечения необходимого уровня предоставления государственных услуг.

Базовыми элементами инфраструктуры являются: Единый портал государственных услуг (ЕПГУ); упрощенная регистрация; Единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА); Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Важнейшим связующим звеном во взаимодействии гражданина и власти является Единый портал государственных услуг (ЕПГУ). На данный момент государственными услугами в электронной форме пользуются более 30% граждан России.

Проследить динамику числа граждан, осуществляющих регистрацию на портале, позволяет единая система идентификации и аутентификации. В 2013 г. на ЕПГУ были зарегистрированы 6,9 млн пользователей. Далее статистика отмечает почти лавинообразный рост их числа: 2014 г. – 13 млн, 2015 г. – 22,5 млн, 2017 г. – 40 млн (половина пользователей Рунета)<sup>1</sup>. По сути своей – это свершившийся факт общенародного признания эффективности созданной в России системы электронного правительства.

Очень важным средством включения граждан в эту качественно новую систему государственного управления стала простая и понятная регистрация в ней. Регистрация на портале – это первое, с чем сталкивается гражданин, который решил получить государственную услугу в электронном виде. Регистрация представляет собой три этапа (в зависимости от потребностей

<sup>1</sup> Козырев А.О. Электронные услуги для граждан и бизнеса. Доступ: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/4/#section-departments> (проверено 21.05.2019).

пользователя) заполнения учетной записи. Пользователи имеют возможность получить установленный ряд услуг, не выходя из дома. В случаях, когда у гражданина возникает необходимость получить услуги, требующие более продвинутого уровня учетной записи, к примеру заказ загранпаспорта, он должен будет пройти процедуру подтверждения личности. Для удобства пользователей были созданы множество способов подтверждения личности: например, заявитель имеет возможность обратиться лично в любой центр обслуживания (отделения Почты России, многофункциональные центры – МФЦ, офисы компании ПАО «Ростелеком») [Павлюк 2015]. Важно отметить, что граждане могут быть уверены в защите своих данных, которая обеспечивается единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА).

ЕСИА является общенациональной информационной системой, целью функционирования которой является обеспечение легализованного доступа к государственным услугам. Удобство для граждан Единой системы идентификации и аутентификации подтверждает заметный прогресс числа зарегистрированных в системе пользователей. В 2013 г. этой системой пользовались 3,5 млн чел., в то время как к 2016 г. их число выросло в 10 раз, достигнув 32 млн зарегистрированных граждан<sup>1</sup>.

Для предоставления качественной государственной услуги необходим отработанный механизм обмена данными между ведомствами государственного аппарата. Для этого была создана система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Электронное правительство сделало возможным моментальное взаимодействие в электронной форме при предоставлении государственных услуг. На сегодняшний день СМЭВ используется во всех органах государственной власти всех уровней.

Сегодня взаимодействие гражданина с властью осуществляется посредством разветвленной сети МФЦ и реализации принципа «одного окна», во многих случаях исчезла необходимость присутствия пользователя при осуществлении процесса подготовки государственной услуги к предоставлению<sup>2</sup>.

Какими будут очередные качественные шаги в развитии российской цифровой экономики? Можно уверенно предполагать, что это будет сглаживание региональных различий, вовлечение в процесс производства товаров и услуг маломобильных групп населения (инвалиды, женщины, находящиеся в отпуске по уходу за детьми, и т.п.) за счет развития сети удаленных рабочих мест, рост возможностей дистанционного получения образования. Важнейшим социальным достижением должно стать широкое внедрение информационных технологий в здравоохранение, что позволит кардинально повысить точность диагностики, а следовательно и качество лечения.

Таким образом, сегодня в России идет динамичное развитие информационного общества, предприняты эффективные и плодотворные шаги по формированию, внедрению и реализации электронного правительства, уровень развития которого определен последним (2018 г.) рейтингом ООН как «очень высокий». И, несомненно, при наличии достаточного финансирования (оно предусмотрено только что утвержденным бюджетом) и должного контроля его эффективность быстро возрастет, и затраты оправдают себя, как это уже происходит в ведущих странах мира [Мишина, Рой 2016]. Идеальная цель развития государственных информационных услуг и функционирования ЭП в России

<sup>1</sup> Ежемесячный прирост пользователей электронных госуслуг превысил один миллион человек. – *Официальный сайт Минкомсвязи России*. Доступ: <http://minsvyaz.ru/> (проверено 3.03.2017).

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 N 210-ФЗ. – *Справочная правовая система КонсультантПлюс*. Доступ: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_103023](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023) (проверено 03.03.2017).

уже поставлена на повестку дня: «любой гражданин – любое ведомство, любое время, любое место».

### Список литературы

Мишина Е.С., Рой Н.А. 2016. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы. – *Молодой ученый*. № 25. С. 323-325.

Павлюк А.В. 2013. *Административно-правовое регулирование деятельности акционерных обществ*: дис. ... к.ю.н. М. 202 с.

Павлюк А.В. 2015. К вопросу о понятии механизма административно-правового регулирования. – *Право. Экономика. Безопасность*. № 1. С. 54-57.

*Столицы и регионы в современной России: мифы и реальность пятнадцать лет спустя* (отв. ред. М.К. Горшков, Н.Е. Тихонова). 2018. М.: Весь Мир. 312 с.

Целищева Е.Ф. 2011. От электронного правительства к электронному государству. – *ЭГО: Экономика. Государство. Общество*. № 2(6). Доступ: <http://ego.uara.ru/ru/issue/2011/02/01/> (проверено 20.04.2019).

Шувалова О.Р. 2013. Об использовании информационных технологий населением. – *Вопросы образования*. № 3. С. 331-340.

ARTYOMOVA Polina Vital'evna, postgraduate student, lecturer at the Chair of Public Administration, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454; artemovapolinamgimo@gmail.com)

KAMOLOV Sergey Georgievich, Cand.Sci. (Econ.), Associate Professor; Head of the Chair of Public Administration, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454; skamolov@yahoo.com)

KONSTANTINOVA Alyona Nikolaevna, applicant at the Chair of Public Administration, Moscow State Institute of International Relations, University of the Ministry for Foreign Affairs of Russia (76 Vernadskogo Ave, Moscow, Russia, 119454; konstantinova94@gmail.com)

## E-GOVERNMENT: THE DYNAMICS OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND RUSSIAN SOCIETY IN THE 21<sup>ST</sup> CENTURY

**Abstract.** The article focuses on the problem of modernizing public governance through integration of e-government (digital government) into the public governance system of the Russian Federation. The authors examine conceptual and legal basis of e-government, key areas for modernizing and improving the public governance, as well as the participation of civil society in the implementation of these innovative approaches.

**Keywords:** digital society, e-government, digital government, society and authorities cooperation, modernization

---