



- ¹⁴ Бушueva Е.В. Современные подходы к исследованию эффектов массовой коммуникации // Правовая политика и правовая жизнь. 2007. №2. С.91–92.
- ¹⁵ Дубин Б. От инициативных групп к анонимным медиа: массовые коммуникации в российском обществе // Pro et contra. 2000. Т.5, №4. С.41.
- ¹⁶ Родионова Ю.В. СМИ и информационная политика регионов России // Политический консалтинг: горизонты новой реальности: Материалы Всерос. науч.-практ. конф. Казань. 24 февр. 2004 г. Казань, 2004. С.83.
- ¹⁷ См.: Третьяков В. Играющая журналистика // Лип. газ. 2004. №14.
- ¹⁸ Ветров К.В. Средства массовой информации в постсоветской России: Особый путь вдоль проторенной дороги. М., 2004. С.74.
- ¹⁹ Стрельцов А.А. Обеспечение информационной безопасности России: теоретические и методологические основы. М., 2002. С.46.
- ²⁰ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации // Рос. газ. 2000. 28 сент.
- ²¹ См.: Садовничих В.А. Информационная безопасность: новые угрозы мировому сообществу // Глобальная информатизация и безопасность России. М., 2001. С.6.
- ²² См.: Рубанов В.А. Согласование задач управления и обеспечения безопасности при информатизации мегаполиса // Информационная безопасность России в условиях глобального информационного общества: Материалы Всерос. конф. Москва, 27–28 янв. 2004. М., 2004. С.21–26.
- ²³ См. напр.: Мешкова Т.А. Безопасность в условиях глобальной информатизации: новые вызовы и новые возможности: Автореф. ... канд. полит. наук. М., 2003. С.4–5; Митрохина Е.Ю. Информационная безопасность личности как социальная проблема // Глобальная информатизация и безопасность России. М., 2001. С.106–107.

УДК 328.004

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ОСНОВНЫЕ ТРАКТОВКИ ПОНЯТИЯ И ФУНКЦИОНАЛЬНОСТИ

А.Ю. Цаплин

Саратовский государственный университет,
кафедра политических наук
E-mail: can2002@yandex.ru

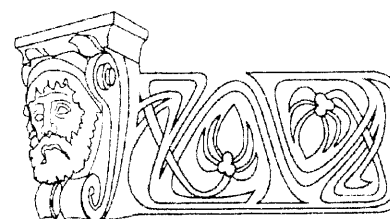
В статье рассматриваются основные научные трактовки понятия «электронное правительство», проводится их сравнительный анализ, раскрываются основные характеристики, функции, структурные элементы, принципы и цели организации.

"Electronic Government": Main Treatments of the Concept and Functionality

A. Yu. Tsaplin

The paper discusses basic scientific treatments of the "electronic government" concept, their comparative analysis is made, basic characteristics, functions, structural elements, principles and organization purposes are disclosed.

В отечественной научной литературе нет однозначной трактовки понятия «e-Government». Дословно оно переводится как «электронное правительство». Однако существует мнение, что прямой перевод e-Government не совсем соответствует положению вещей, поскольку здесь необходимо иметь в виду сетевую инфраструктуру не только исполнительной власти, но и в целом всех органов государственной власти и местного самоуправления. С этих позиций М.Н. Грачев отождествляет термин «e-Government» с понятием «электронная инфраструктура институтов публичной власти», которая



объединяет в себе технологии информационного взаимодействия между органами власти и гражданами, органами власти и институтами гражданского общества, включая бизнес структуры и общественные объединения, а также между разными государственными и муниципальными учреждениями. В этой связи термин «электронное правительство» соотносится с одним из функциональных компонентов данной инфраструктуры, связанным с деятельностью органов исполнительной власти¹.

В рамках такого подхода e-Government отождествляется с понятием «электронное государство», которое отражает деятельность всех ветвей власти, основанную на достижениях в области информационных технологий.

В узком смысле понятие «электронное правительство» означает использование в органах государственного управления современных технологий, в том числе и Интернет-технологий, на основе чего происходит изменение взаимодействия как внутри органов власти, так и с общественностью. Такая трактовка совпадает с прикладными задачами электронного правительства, направлен-



ными на решение основных проблем власти. Это, во-первых, введение электронного документооборота, который позволит уменьшить бюрократические проволочки и ускорить принятие решений: во-вторых, трансформация в электронную форму коммуникаций граждан и бизнеса с властью; в третьих, де-бюрократизация власти, прозрачность государственного и муниципального управления.

Расширяя содержание понятия «электронное правительство», Л.М. Землянова представляет его как систему интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернет, новую модель государственного управления, преобразующую традиционные отношения граждан и властных структур. В рамках такого подхода, получающего все большее распространение на Западе, информационно-коммуникативные технологии рассматриваются как инструмент повышения эффективности административного управления как во внутренней (аппаратной) среде, так и в регулировании общественных процессов².

В этой связи некоторые авторы склонны рассматривать электронное правительство как «по сути, административную реформу, сопровождаемую внедрением информационно-коммуникативных технологий в практику госуправления»³.

На наш взгляд, внедрение электронного правительства скорее ставится в центр современных реформ административно-политической сферы, так как оно позволяет решить ряд проблем, коренных для сегодняшней практики публичного управления.

Л.В. Сморгунув подчеркивает, что внедрение электронного правительства обладает рядом аргументов для самой власти⁴. Оно позволяет легче осуществлять мониторинг действенности и эффективности правительства в области предоставления услуг, упрощает и делает прозрачным финансовый менеджмент, управление персоналом, управление программами, управление изменениями.

Важнейшее значение имеет возможность сделать правительство интегрированным на основе объединения услуг и процессов. Появился даже специальный термин для обозначения такого результата: «правительство без швов» («seamless government»). Такое правительство способно преодолеть границы, связанные с функциональными разделениями в публичном управлении. В основе такого преодоления лежат новые информа-

ционные потоки, преодолевающие иерархии и разделения.

Электронное правительство дало новое дыхание административно-политической реформе в западных странах. Многие теоретики и практики подчеркивали в конце 90-х гг., что новый государственный менеджмент выдыхается, что результаты оказались меньшими, чем ожидалось. Программы внедрения новых информационных и коммуникационных технологий позволили расширить возможности правительства и стимулировали к изменениям, которые ранее не предполагались.

Электронизация управленческой деятельности затрагивает всех в этой сфере. Как инструмент совершенствования управления электронное правительство предлагает новые возможности руководителям всех уровней в правительстве: менеджерам по информационным вопросам, программным менеджерам, руководителям агентств, специалистам по планированию, координаторам, политикам.

Согласно такому подходу электронное правительство рассматривается главным образом с точки зрения оптимизации и повышения эффективности взаимодействия органов власти. Думается, что такой подход сильно упрощен, так как он только опосредованно отвечает интересам общества. На наш взгляд, более справедливым является другой подход, согласно которому электронное правительство рассматривается как единое социально ответственное и информационно открытое, с постоянной обратной связью, учреждение⁵.

Электронное правительство должно ориентироваться, в первую очередь, на следующие приоритеты общественного, политического и социально-экономического развития общества:

1) на повышение постоянной осведомленности граждан о деятельности органов исполнительной власти всех уровней;

2) на доступность государственной информации, ее оперативную доставку конечным пользователям;

3) на поддержку и усиление обратной связи между властью и обществом;

4) на непосредственное участие граждан в деятельности системы государственного управления;

5) на поддержку политических процессов, направленных на развитие и совершенствование прямой демократии.



В электронном правительстве вся система органов государственной исполнительной власти, обобщенно называемая правительством, рассматривается как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Деятельность правительства открыта и информационно прозрачна для граждан. Все это вместе взятое призвано повысить как качество оказания услуг населению, так и эффективность функционирования самого правительства.

Концепции электронного правительства находят свое реальное выражение в политике различных государств. В настоящий момент национальная программа США по информатизации правительственных учреждений реализуется в рамках проекта FirstGov, имеющего целью создание внутренней (правительственной) и внешней (взаимодействующей с гражданами и организациями) сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры, поддерживающей процесс выполнения федеральными органами исполнительной власти своих функций в обществе. В Великобритании реализуется программа «E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age». В 2001 г. в России началась разработка федеральной целевой программы «Электронная Россия на 2002–2010 годы», которая охватывает все сферы информатизации, в том числе и вопросы «электронного правительства».

В западном научном сообществе электронное правительство рассматривается как концепция, направленная на более эффективную деятельность государства в целом.

Электронное правительство в западном восприятии состоит из трех основных модулей: правительство правительству (G2G, government to government); правительство бизнесу (G2B, government to business); правительство гражданам (G2C, government to citizens.) – и включает в себя многочисленные прикладные элементы (свободу доступа граждан к государственной информации, перевод государственных органов на безбумажное делопроизводство, установление для всех государственных органов показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, введение в государственных органах пластиковых карт для идентификации госслужащих, перечисление им зарпла-

ты, расчетов за командировки, перенесение в сеть большинства стандартных транзакций между государством и гражданами или бизнесами и т.п.).

Если рассматривать конкретно по модулям, то на первом уровне – «правительство для правительства» – необходимый минимум для эффективного функционирования электронного правительства предполагает наличие единого правительственного портала, предоставляющего весь комплекс услуг государственным ведомствам. Благодаря этому становятся возможными автоматизация отношений между ведомствами, снижение затрат на бюрократические процедуры, повышение производительности труда государственных ведомств.

Для эффективного функционирования электронного правительства на втором уровне – «правительство для общества» – предполагается единый правительственный портал, предоставляющий управленческие услуги гражданам в режиме он-лайн: получение информации и консультации, входящих в компетенцию конкретного правительственного ведомства и соответствующих документов; регистрацию, собственности; получение кредитов, займов и льгот; оплату коммунальных услуг.

Деятельность электронного правительства на третьем уровне – «правительство для бизнеса» – предполагается создание единой торговой площадки, удовлетворяющей социально-экономические потребности правительственных ведомств и коммерческих структур. Это делает возможным в режиме он-лайн проведение тендеров, торгов на поставку товаров и услуг для государственных нужд; лицензирование, осуществление займов, уплату налогов.

Деятельность электронного правительства не должна сводиться к формальному общению правительственных структур между собой, с обществом и бизнесом. В каждом модуле необходимы индикаторы эффективности и зарезервированные возможности, позволяющие дополнять и корректировать систему в целях ее оптимизации. Поэтому следует отличать правительство, оборудованное электронным интерфейсом (он-лайновое правительство, government on-line), от «электронного правительства», он-лайнный интерфейс является неотъемлемым элементом «электронного правительства» и только.



Таким образом, в широком смысле «электронное правительство» – это концепция осуществления государственного управления, присущая информационному обществу, основанная на возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества и характеризующаяся направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и инициативы⁶.

Электронное правительство тесно связано с такими компонентами информационного общества, как электронная коммерция, электронный бизнес, универсальный доступ, компьютеризация, компьютерная грамотность и т.п.

Важно подчеркнуть, что электронное правительство – это не только «правительство для правительства», а и не в меньшей степени «правительство – гражданину» и «правительство – бизнесу», задачами которого, помимо всего прочего, является преодоление бюрократии, ориентация на граждан, высвобождение ресурсов, избавление от очередей, упрощение легализации частной инициативы в сфере бизнеса, активизация малого и среднего бизнеса в стране, оптимизация государственного менеджмента, удешевление ведения бизнеса путем внедрения телеработы и оцифровывания документооборота. Это далеко не полный перечень, тем не менее из него ясна основная цель – обеспечение максимально комфортных условий для жизни и работы граждан, их самореализации в различных областях общественной жизни, а также для достижения бизнесом максимально эффективной деятельности.

Обязательный в рамках концепции «электронного правительства» правительственный портал должен предоставлять гражданам и бизнесу широкую доступность к следующим информационным ресурсам: базе данных по рынку работы, заполнению электронных бланков и форм, электронному обмену данными между правительством и гражданами, осуществлению на сайте правительства (после появления соответствующих нормативно-правовых актов) платежей за услуги с помощью кредитных карт.

Правительственный портал должен отвечать нескольким основным требованиям: электронная инфраструктура каждой составной части электронного правительства должна создаваться на основе единых стандартов:

правительственный портал должен быть единой точкой доступа ко всем услугам электронного правительства (что позволяет гражданам резко снизить затраты времени на выполнение стандартных операций); главным критерием деятельности любого элемента электронного правительства должна быть ориентация на выгоды налогоплательщика. Работа правительства должна быть организована так, чтобы люди решали свои проблемы методом проб и ошибок.

В целом, как считают большинство специалистов, электронное правительство должно строиться на следующих основных принципах⁷.

1) на *ориентации на граждан*. Граждане (налогоплательщики), как собственники правительства, а не только потребители его услуг, определяют политику и направления развития проекта электронного правительства:

2) на *удобство и простоту использования*. Все электронные решения, применяемые в цифровом правительстве, имеют своей целью облегчить пользование системой для граждан, увеличив скорость обслуживания вопросов и сократив время ожидания;

3) на *бизнес-трансформации*. Все программное обеспечение, архитектура и инфраструктура, а также политика электронного правительства направлены на то, чтобы предоставить правительственной системе эффективность бизнес-модели, с ее соответствующим комплексом ценностей;

4) на *стоимости и сложности*. Они должны быть сведены к минимуму, чтобы работа с системой не вызвала осложнений как у частных, так и у корпоративных пользователей;

5) на *обслуживании*. Эффективность работы электронного правительства должна проявляться в его возможности быстро и с наименьшими затратами обслужить наибольшее количество граждан, при этом обеспечивая высокое качество обслуживания;

6) на *масштабности решений*. Приложения должны обеспечивать взаимодействие между разнообразными структурами и органами, составляющими систему, и полную взаимную совместимость;

7) на *исполнении*. Приложения должны отвечать цели усовершенствования транзакций путем сокращения продолжительности и уменьшения сложности обслуживания и потребности в приложении усилий;



8) *отчетности*. Приложения должны увеличивать точность данных и возможность их архивирования, а также внешнего и внутреннего (контрольно-надзорными структурами правительства) аудита транзакций;

9) *единой точки доступа*. Это означает наличие всей информации и услуг на едином правительственном портале, что создает дополнительные выгоды для налогоплательщиков. Первая из них – отсутствие необходимости много раз заполнять разные формы с одними и теми же персональными данными. Будучи один раз внесенными в базу данных, они после этого автоматически появляются в полях формы каждый раз, когда пользователь вводит свой пароль и индивидуальный код (или авторизуется любым другим методом). Вторая – наличие единой точки доступа позволяет предоставлять налогоплательщику комплексную услугу, которая стимулирует пользователя быстрее переводить свои операции с правительством в онлайн-среду. Электронное правительство, таким образом, предопределяет появление «электронного гражданина» (eCitizen) – гражданина, который осуществляет транзакции с правительством большей частью через сеть.

Процесс создания электронного правительства – это длительный процесс. Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении как правило проходит пять этапов⁸.

1. Возникающее Web-присутствие, связанное с началом выхода правительственных агентств в электронные сетевые структуры.

2. Продвинутое Web-присутствие, позволяющее пользователям получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов.

3. Интерактивное Web-присутствие, характеризующееся интенсификацией возможности взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, поставляющими услуги населению. Национальный правительственный Web-сайт часто действует в виде портала, прямо связывающего пользователя с министерствами, департаментами и агентствами.

4. Транзакционное Web-присутствие, включающее возможности для пользователя получать через сеть документы и осуществлять сделки.

5. Полностью интегрированное Web-присутствие, позволяющее правительству осуществлять все услуги и связи через правительственный портал, а пользователю сети позволяющий немедленно получать любую услугу.

Таким образом, понятие «электронное правительство» может использоваться как в широком, так и узком смысле. В широком смысле это концепция государственного управления, направленная на создание «электронного государства», в котором компьютерные информационно-коммуникативные технологии связывают все ветви власти, обеспечивают прозрачность их деятельности, а также позволяют гражданам и структурам гражданского общества реализовывать свои экономические и социально-политические интересы без бюрократических барьеров.

В узком смысле «электронное правительство» представляет собой электронную инфраструктуру только исполнительной власти, государственное управление, основанное на современных компьютерных технологиях, что изменяет взаимодействия как внутри органов власти, так и с широкой общественностью.

В нашей стране сегодня только создается необходимый базис для формирования социально-ориентированного электронного правительства. Это выражается в создании федеральной и региональной электронной инфраструктуры, в рамках которой осуществляется информационное обеспечение деятельности исполнительной власти, а также в формировании определенных политико-правовых предпосылок для внедрения новых форм взаимодействия между властью и обществом и властью и бизнесом. Сделаны лишь первые шаги, внедрение полномасштабных моделей – дело будущего.

Примечания

¹ Грачев М.Н. «Электронная демократия» и «электронное правительство»: к вопросу об определении понятий с учетом реалий становления информационного общества // Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке: Материалы IV Всерос. конгр. политологов. М., 2006. С.76.

² Электронное правительство. Готова ли Россия к демократии? // Эксперт. 2001. №3(11). 9 апр.

³ Грubbш О. Новые возможности гражданского участия в условиях информационного общества // Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке: Материалы IV Всерос. конгр. политологов. М., 2006. С.83.



- ⁴ Смордунов Л.В. Электронное правительство в контексте современных политических реформ на Западе // <http://conf.infosoc.ru/03-rGOV14.html>
- ⁵ См. напр.: Прухин Ю.В. «Электронное правительство» Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. №4.
- ⁶ Голобуцкий А.П., Шевчук О.Б. Электронное правительство. Киев, 2002. 170 с.

- ⁷ См., напр.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Центр компетенции по электрон. правительству при Америк. торговой палате в России. М., 2004.
- ⁸ Согласно данным Отделения государственной экономики и управления ООН и Американского общества государственного управления.

УДК 325.1(470+571)

МИГРАЦИОННЫЙ РАКУРС НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.А. Коробов

Саратовский государственный социально-экономический университет,
кафедра документационного обеспечения управления
E-mail: aakorobov@inbox.ru

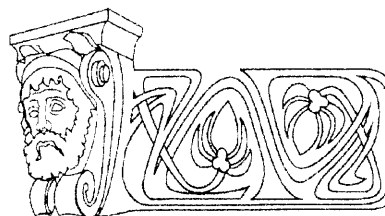
В данной статье обосновывается необходимость обязательного учета при разработке национальной политики миграционного фактора, который за последние 10 лет уже внес ощутимые изменения в прежнюю структуру межнациональных отношений. Анализ решения национального вопроса в ракурсе современных миграционных процессов раскрывает новый подход к защите территориальной целостности и укреплению суверенитета Российской Федерации.

Migration Aspect of Russia's National Policy

A.A. Korobov

The article proves that for development of national policy it is necessary to take into account the migration factor that has contributed some changes into previous structure of international relationship for last 10 years. The national question decision analysis in the aspect of modern migration processes reveal the new view on territorial integrity protection and Russia's sovereignty reinforcing.

В отечественной науке устоялось понятие о национальной политике как совокупности законодательных, идеологических и организационных мер государства, направленных на решение национального вопроса — многогранной проблемы совместного проживания различных этнических общностей в рамках многонационального государства¹. России на протяжении большого периода XX в. была свойственна излишняя, на наш взгляд, политизация национального вопроса. Связано это с тем обстоятельством, что, придя к власти в 1917 г., у большевиков появилась острая потребность в поддержке их власти со стороны всех народов России. Без этого удержать власть в условиях Гражданской войны было невозможно. Привлечь на свою



сторону десятки российских народов можно было только чем-то таким, что вызвало бы у них симпатию. Классовые противоречия, на которых изначально строилась политика большевиков, в национальных районах России не могли играть определяющей роли, поскольку в силу исторического уровня развития многих из этих народов данные противоречия не достигли непримиримой остроты, а где-то и вовсе отсутствовали. Необходимо было предложить им что-то новое, чего у них ранее не было. И российским народам дали собственную государственность². Данный политический шаг сыграл в 20-е гг. прошлого столетия важную роль в упрочении власти большевиков. Но затем начался процесс национального государственного строительства на территориях, никогда в своей истории не знавших мононациональных образований³. В результате появились административные границы национальных республик, округов и областей, не совпадающие с границами исторического расселения российских народов. Такая национальная политика заложила этнотерриториальный базис для межнациональных конфликтов на рубеже 1980–90-х гг. XX столетия.

Не вдаваясь в подробности всей противоречивости и непоследовательности проводимой в советский период национальной политики, отметим, что нынешняя политика в данной области вынуждена учитывать существование государственных образований у