

*Камытов К. Т.*

**ЭЛЕКТРОНДУК ӨКМӨТ-МАМЛЕКЕТТИ БАШКАРУУНУН ТААСИРДҮҮ  
КОНЦЕПЦИЯСЫ КАТАРЫ**

*Камытов К. Т.*

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО КАК КОНЦЕПЦИЯ ЭФФЕКТИВНОГО  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

*К. Т. Khamytov*

**E-GOVERNMENT AS A CONCEPT OF EFFECTIVE PUBLIC MANAGEMENT**

УДК: 34.28(575.29)

*В статье раскрывается содержание основных теоретико-методологических подходов к пониманию сущности «электронного правительства».*

**Ключевые слова:** электронное государство, государственное управление, электронное правительство, органы власти, ИКТ-технологии.

*The article reveals the basic theoretical and methodological approaches to understanding the essence of "electronic government".*

**Key words:** e-government, e-government project, authorities, ICT technologies.

Несмотря на свою новизну, такие понятия, как «электронное государство», «электронное правительство», «электронное государственное управление» и т.п., являются достаточно устоявшимися и постоянно используемыми в правовой литературе и в юридических документах.

Термин «электронного правительства» впервые был замечен в научных работах и в документах государственных органов западных стран в 90-х гг. XX века. Оттуда он распространился в СМИ, а затем стал использоваться в законодательстве и в текстах нормативно-правовых документов. С 1999 года упоминание об электронном правительстве стало регулярно встречаться в различных периодических изданиях США. В научной среде термин электронное правительство возник как реакция на осознанную важность исследования потенциала использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для решения задач государственного управления. С момента внедрения данного термина в научный лексикон его определения строятся специалистами по разным принципам.

Например, в работах ряда российских ученых можно было встретить несколько трактовок электронного правительства. Так, В.В. Солодов подчеркивал, что это только метафора, которая означает информационное взаимодействие органов государственной власти и общества с использованием ИКТ. Употребление данного термина лишь придает значимость процессу оптимизации государственного управления на основе новых интернет-технологий, привлекает к этой проблеме общественное внимание, а, следовательно, и существенное финансирование. При этом нет оснований говорить о приобретении государством каких-либо принципиально новых качеств<sup>1</sup>. По мнению другого российского исследова-

исследователя О.С. Соколовой, электронное правительство – это совокупность государственных органов исполнительной власти, которые реализуют свои полномочия с помощью информационных технологий<sup>2</sup>. А.А. Тедеев в этом понятие видит две составляющие: развитие системы интернет-сайтов государственных и муниципальных органов и развитие информационной инфраструктуры<sup>3</sup>. Д.А. Милованцев наполняет содержание термина «электронное правительство» предоставлением государственных услуг в электронной форме и внедрением систем управления по результатам. При этом он подчеркивает, что электронное правительство позволит повысить эффективность административных механизмов взаимодействия с населением и юридическими лицами не только в ходе оказания государственных услуг, но и позволит сформировать новые социально ориентированные механизмы обслуживания граждан<sup>4</sup>.

Кроме того, электронное правительство некоторые российские исследователи определяют как применение информационных технологий в государственном управлении<sup>5</sup> и как единую социально ответственную и информационно открытую организацию власти, как особую систему организационно-технических средств, обеспечивающих взаимодействие государства и граждан, бизнеса, других органов власти<sup>6</sup>, как применение

[Текст]: дис. канд. полит. наук. / Солодов В.В.; [МГУ им. М.В. Ломоносова]. – М., 2007. – 26 с.

<sup>2</sup> Соколова О.С. Электронное государственное управление [Текст] / О.С. Соколова // Правовые вопросы связи. – 2007. – №4. – С. 5.

<sup>3</sup> Тедеев А.А. Информационное право: учебник [Текст] / А.А. Тедеев. – М.: Эксмо, 2005. – 304 с.

<sup>4</sup> Милованцев Д.А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти [Текст] / Д.А. Милованцев // Информационное общество. – 2006. Вып. 2-3. – С. 4-5.

<sup>5</sup> Соколова О. С. Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации [Текст] / О.С. Соколова // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы» (г. Вологда, 4-5 апреля 2008 г.). – Вологда, 2008. – С. 270-278.

<sup>6</sup> Швердяев С.Н. Правовое сопровождение развития развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы [Текст]/С.Н.Швердяев//Государственная власть и местное самоуправление.– 2008.– №11.– С. 33.

<sup>1</sup> Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления

новых информационных технологий, в том числе интернет-технологий, в органах государственного управления<sup>1</sup> и т. д.

По мнению других ученых<sup>2</sup>, такой подход определяет электронное правительство как один из методов реформирования государственных структур и услуг. С этой точки зрения электронное правительство обеспечивает государственные структуры информационными технологиями и дублирует в электронном виде традиционную деятельность, соответственно влечет за собой значительные дополнительные бюджетные затраты, а значит экономически не выгодно.

Вместе с тем во многих странах существует другой, отличный от российского, подход. Что касается собственно научных исследований, посвященных электронному правительству, то здесь необходимо говорить в первую очередь о работах зарубежных авторов. Фундаментальными основами общепризнаны работы таких авторов, как К.Андерсен, А. Анттироико, Т. Беккер, К. Беллами, С. Бретшнайдер, С. Бхатнагар, Дж. Гант, Дж.Д. Гарсон, К. Гейселхарт, А. Гренлунд, Я. ван Дийк, Х.Дрюке, Г. Куртейн, К. Ленк, Б. Лоадер, М.Малкиа, Дж. Мун, Дж. Най, А. Нилссон, М. Павличев, Й.Пушел, А. Ранеруп, Р. Саволайнен, К. Слатон, И.Снеллен, Дж. Тан, Дж. Тейлор, Р. Траунмюллер, Дж. Фоунтейн, К.Л. Хакер, Р. Хикс, П. Химманен, Б.Хэйг, Д. Холмс, К. Шедлер, М. Эйферт, Дж. Янг и др. [9]. Большинство из вышеназванных исследователей понимают под электронным правительством (e-government) концепцию, направленную на повышение эффективности государства в целом<sup>3</sup>. Данный подход предполагает трансформацию всего комплекса отношений госу-

дарственного сектора с обществом.

Определение электронного правительства дано и в официальных источниках. Согласно трактовке Комитета по публичному менеджменту Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), электронное правительство рассматривается не только как средство решения политико-административных целей, но и как важный стимул их развития. В определении ОЭСР электронное правительство (или e-government project) означает использование ИКТ как инструмента для достижения лучшего правления. Его основная цель – с помощью технологий трансформировать структуры, операции и культуру управления. При этом подчеркивается, что электронное правительство обладает потенциалом для того, чтобы стать главным инструментом адаптации практики «хорошего управления»<sup>4</sup>.

Согласно исследователю А. Хиллу (Hill Н.) «электронное правительство» обладает куда большим потенциалом, чем просто автоматизация деятельности органов государственной власти. В частности:

- «электронное правительство» усиливает эффективность оказываемых государственных услуг, оказывает позитивный социальный эффект за счет постоянной обратной связи с обществом – посредством участия граждан, облегчения доступа в систему администрирования;

- «электронное правительство» не столько ожидаемый конечный результат, сколько постоянный фактор модернизации, совершенствования госаппарата;

- «электронное правительство» расширяет рынок свободного информационного обмена, в результате чего повышаются культура управления и управляемость общества.

- «электронное правительство» является переходом от традиционного бюрократического к интеллектуальному, гибкому, управлению<sup>5</sup>.

Американские исследователи Д.Е. Норрис и М.С. Мун провели любопытное исследование, в котором сделали обзор научных западных работ о развитии «электронного правительства». Они разбили их на три группы. В первую группу были включены работы, исследующие факторы, влияющие на внедрение ИКТ в государственных органах власти. Во второй – исследования, изучающие влияние ИКТ на организационные изменения в органах власти. В третью группу вошли исследования, изучающие последствия внедрения ИКТ на результаты деятельности государственных органов<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002. – 26th Session of the Public Management Committee of OECD. Access mode: <http://oecd.org>.

<sup>5</sup> Making government work: Electronic Delivery of Federal Services. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September 1993. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fas.org/ota/reports/9333.pdf>

<sup>6</sup> Norris D.F., Moon M.C. Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare // Public Administration Review. 2005. N 65(1) // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.catedras.fsoc.uba.ar/>

<sup>1</sup> Жумаев, Ю.Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством [Текст] / Ю.Г.Жумаев//Правовые вопросы связи.–2009.–№1.–С.9-14.

<sup>2</sup> Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://golob.narod.ru/egovperru.html>.

<sup>3</sup> Andersen K. Reengineering public sector organizations using information technology // Reinventing government in the information Age, ed. by R.Heeks, – L: Routledge, 1999; Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age, Open University Press, 1998; Bhatnagar S. E-Government: from Vision to Implementation, Sage Publications. – New Delhi/Thousand Oaks / London – 2005; Grönlund A. Electronic Government: Design, Applications, and Management. Umeå University, Sweden: Idea Group Publishing, 2002; Local Electronic Government; A Comparative Study (Routledge Research in Information Technology and Society) by Helmut Druke. – London: Routledge, 2004; Malkia M., Antiroikko A-V., Savolainen R. E-transformation in Governance: new directions in government and politics, Idea Group Publishing, 2004; National Electronic government: comparing governance structures in multi-layer administrations, ed. by M. Eifert, O. Pushel, L: Routledge, 2004; Pavlichev A., Garson G.D. Digital Government: Principles and Best Practices, IDEA, 2004; Reinventing government in the information age/ ed. by R. Heeks, L.: Routledge, 1999; Schedler K., Summermatter L.E-government: What countries do and why: A European Perspective // The World of E-government ed. by G.Curtin, The Haworth, 2003.

Как видим, акцент делается не на технической или технологической стороне вопроса, а на том, как новые ИКТ изменяют публичное управление, его внутреннюю структуру и отношения с обществом<sup>1</sup>. Дж. Нерон замечает по этому поводу: «Технология всегда инструментальна и не имеет независимого существования вне связи с социальными институтами, которые ее обновляют и используют»<sup>2</sup>.

На многогранность понятия «электронного правительства» также указывается в отчете ООН «Электронное правительство на перепутье»<sup>3</sup>. В документе говорится о том, что внедрение e-government не означает, что компьютеры в перспективе заменят государственных служащих. Напротив, деятельность государственных органов должна опираться на мощную, эффективную и безопасную электронную систему, внедрение которой повысит эффективность их работы, расширит возможности граждан и, в конечном счете, будет стимулировать экономику и развивать общественные отношения<sup>4</sup>. Так, внедрение электронного правительства ставится в центр современных реформ административно-политической сферы, «поскольку оно связано с решением конкретных проблем, существующих сегодня в практике публичного управления»<sup>5</sup>. Эту связь некоторые исследователи видят в том, что электронное правительство, во-первых, служит инструментом реформы, во-вторых, обновляет интерес к административной реформе, в-третьих, высвечивает внутренние несогласованности в публичном управлении, в-четвертых, заставляет правительство следовать обязательствам лучшего управления, в-пятых, повышает легитимацию правительственной активности, в-шестых, говорит о готовности правительства меняться в соответствии с потребностями сегодняшнего дня<sup>6</sup>.

Что касается исследований в Кыргызстане, то публикации по проблемам электронного правительства только начинают появляться. Среди них особый интерес представляют сегодня работы Н.И. Алишевой<sup>7</sup>, в которых исследуются отдельные вопросы,

связанные с оказанием электронных услуг; А.М. Койчиева<sup>8</sup>, рассматривающего вопросы введения электронного паспортно-визового режима; исследования И.М. Карыпбекова, Т.Э. Мамбеталиевой, А.В. Минбалеева, К.А. Муканова, Б.Дж. Усеновой, исследующих правовую природу Интернет и интернет-отношений; в исследовании Р. Джаркеева представлен анализ места электронного правительства в системе политических коммуникаций, характеризующих новый этап развития общества, обусловленный возникновением и развитием информационно-коммуникационных технологий<sup>9</sup>. Вместе с тем пока в отечественной науке существует значительный перекос в сторону изучения прикладных аспектов внедрения электронного правительства. Практическая ориентация признается в качестве одного из важных критериев значимости работы в области электронного правительства, что накладывает определенные ограничения на глубину теоретической проработки предметной области в работах кыргызских исследователей. И все же большинство экспертов считают, что внедрение электронного правительства позволяет легче осуществлять мониторинг действенности и эффективности власти в области предоставления услуг; оно упрощает и делает прозрачным финансовый менеджмент, управление персоналом, управление программами и изменениями<sup>10</sup>. Такое правительство способно преодолеть границы, связанные с функциональными разделениями в публичном управлении<sup>11</sup>. Так, Р. Джаркеев считает, что электронное правительство выступает не только условием эффективной деятельности институтов государственного управления, но и одним из стратегических ресурсов государства<sup>12</sup>. В этом случае некоторые исследователи подчеркивают особое значение нормативно-правовой базы функ-

ментооборот: юридический взгляд на объекты технологического процесса [Текст] / А.Б. Алишева // Право и политика. – 2011. – № 4. – С. 88-93; она же. К вопросу о правовом регулировании Интернет в Кыргызской Республике [Текст] / А.Б. Алишева // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2012. – Вып. 2. – С. 232-238.

<sup>8</sup> Койчиев А.М. Электронный паспорт упростит Кыргызстану визовый режим [Электронный ресурс]. – <http://srs.kg/>

<sup>9</sup> Джаркеев, Р. «Электронное правительство – новая культура государства» [Текст] / Р. Джаркеев // Диалог. – Бишкек, 2005. – Вып. №7. – С. 46-49.

<sup>10</sup> Алишева А.Б. Анализ правовых понятий «электронная коммерция» и «электронная торговля» и их соотношение [Текст] / А.Б. Алишева // Право и политика. – 2010. – № 3. – С. 96-99. Она же. Электронный документ / документооборот: юридический взгляд на объекты технологического процесса [Текст] / А.Б. Алишева // Право и политика. – 2011. – № 4. – С. 88-93; она же. К вопросу о правовом регулировании Интернет в Кыргызской Республике [Текст] / А.Б. Алишева // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2012. – Вып. 2. – С. 232-238.

<sup>11</sup> Койчиев А.М. Электронный паспорт упростит Кыргызстану визовый режим [Электронный ресурс]. – <http://srs.kg/>

<sup>12</sup> Джаркеев, Р. «Электронное правительство – новая культура государства» [Текст] / Р. Джаркеев // Диалог. – Бишкек, 2005. – Вып. №7. – С. 46-49.

<sup>1</sup> The e-Government Imperative.-Paris: OECD, 2003.– P.41.

<sup>2</sup> «Last Rights. Revision of Four Theories of the Press», ed, by John C Nerone – Urbana: University of Illinois Press, 1995. – P. 151.

<sup>3</sup> United Nations. The World Public sector report 2003: E-government at the crossroads, 2003.

<sup>4</sup> United Nations. The World Public sector report 2003: E-government at the crossroads, 2003.

<sup>5</sup> Gronlund, A., & Horan, T. (2004). Introducing E-Gov: Definitions and Issues. Communications of the Association for Information System, 15, 713-729.

<sup>6</sup> Britto Jerry. «Hack, Mash, and Peer: Crowdsourcing Government Transparency», Columbia Science and Technology Law Review 9 (2008), pp 119-157; Browning, Graham. Electronic Democracy: Using the Internet to influence policy. Wilton, CT: Internet Inc., 1996; Chadwick, Andrew. «E-government officials in the Internet age», Information, Communication and Society 4, no. 3 (2001), 435-457.

<sup>7</sup> Алишева А.Б. Анализ правовых понятий «электронная коммерция» и «электронная торговля» и их соотношение [Текст] / А.Б. Алишева // Право и политика. – 2010. – № 3. – С. 96-99. Она же. Электронный документ / доку-

ционирования электронного правительства<sup>1</sup>.

Таким образом, практически все определения «электронного правительства» можно развести по двум полюсам: понимание в узком и широком смысле. В узком значении «электронное правительство» фактически сводится или приравнивается к технологическим инструментам – каналам коммуникации, площадкам, электронным механизмам взаимодействия и т.д. В широком смысле «электронное правительство» понимается как новая система взаимодействия государства и общества. В первом смысле это понятие отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых ИКТ, что позволяет повысить его эффективность в предоставлении услуг населению. Во втором смысле «электронное правительство» выражает трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом.

#### Литература:

1. Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления [Текст]: дис. ... канд. полит. наук. / Солодов В.В.; [МГУ им. М.В. Ломоносова]. – М., 2007. – 26 с.
2. Соколова О.С. Электронное государственное управление [Текст] / О.С. Соколова // Правовые вопросы связи. – 2007. – №4. – С. 5.
3. Тедеев, А. А. Информационное право: учебник [Текст] / А.А. Тедеев. – М.: Эксмо, 2005. – 304 с.
4. Милованцев Д.А. Система мониторинга использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти [Текст] / Д.А. Милованцев // Информационное общество. – 2006. Вып. 2-3. – С. 4-5.
5. Соколова О. С. Правовые и организационные основы формирования «электронного правительства» в Российской Федерации [Текст] / О.С. Соколова // Материалы научно-практической конференции «Стратегия и механизм управления: опыт и перспективы» (г. Вологда, 4-5 апреля 2008). – Вологда, 2008. – С.270-278.
6. Швердяев С.Н. Правовое сопровождение развития электронного правительства в России: новые идеалы и старые проблемы [Текст] / С.Н. Швердяев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – № 11. – С.33.
7. Жумаев Ю.Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством [Текст] / Ю.Г. Жумаев // Правовые вопросы связи. – 2009. – № 1. – С. 9-14.
8. Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://golob.narod.ru/egovperru.html>.
9. Andersen K. Reengineering public sector organizations using information technology // Reinventing government in the information Age, ed. by R.Heeks, – L: Routledge, 1999; Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age, Open University Press, 1998; Bhatnagar S. E-Government: from Vision to Implementation, Sage Publications. – New Delhi/Thousand Oaks / London – 2005; Grönlund A. Electronic Government: Design, Applications, and Management. Umeå University, Sweden: Idea Group Publishing, 2002; Local Electronic Government; A Comparative Study (Routledge Research in Information Technology and Society) by Helmut Druke. – London: Routledge, 2004; Malkia M., Antiroikko A-V., Savolainen R. E-transformation in Governance: new directions in government and politics, Idea Group Publishing, 2004; National Electronic government: comparing governance structures in multi-layer administrations, ed. by M. Eifert, O. Pushel, L: Routledge, 2004; Pavlichev A., Garson G.D. Digital Government: Principles and Best Practices, IDEA, 2004; Reinventing government in the information age/ ed. by R. Heeks, L.: Routledge, 1999; Schedler K., Summermatter L.E-government: What countries do and why: A European Perspective//The World of E-government ed. by G.Curtin, The Haworth, 2003.
10. Public Sector Modernization: a New Agenda. Executive Summary 2002. – 26th Session of the Public Management Committee of OECD. Access mode: <http://oecd.org>.
11. Making government work: Electronic Delivery of Federal Services. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, September 1993. // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fas.org/ota/reports/9333.pdf>
12. Norris D.F., Moon M.C. Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare//Public Administration Review. 2005. N 65(1) // [Электронный ресурс]. URL:<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/>
13. The e-Government Imperative.–Paris: OECD, 2003.–P. 41.
14. “Last Rights. Revision of Four Theories of the Press», ed. by John C Nerone Urbana: University of Illinois Press, 1995.- P. 151.
15. United Nations. The World Public sector report 2003: E-government at the crossroads, 2003.
16. Grönlund, A., & Horan, T. (2004). Introducing E-Gov: Definitions and Issues. Communications of the Association for Information System, 15, 713-729.
17. Britto, Jerry. «Hack, Mash, and Peer: Crowdsourcing Government Transparency», Columbia Science and Technology Law Review 9 (2008), pp 119-157; Browning, Graham. Electronic Democracy: Using the Internet to influence policy. Wilton, CT: Internet Inc., 1996; Chadwick, Andrew. «E-government officials in the Internet age», Information, Communication and Society 4, no. 3 (2001), 435-457.
18. Алишева, А.Б. Анализ правовых понятий «электронная коммерция» и «электронная торговля» и их соотношение [Текст] / А.Б.Алишева // Право и политика. – 2010. – № 3. – С. 96-99. Она же. Электронный документ / документооборот: юридический взгляд на объекты технологического процесса [Текст] / А.Б. Алишева // Право и политика. – 2011. – № 4. – С. 88-93; она же. К вопросу о правовом регулировании Интернет в Кыргызской Республике [Текст] / А.Б. Алишева // Научно-методический журнал «Вестник КГЮА». – 2012. – Вып. 2. – С. 232-238.
19. Койчиев А.М. Электронный паспорт упростит Кыргызстану визовый режим [Электронный ресурс].– <http://srs.kg/>
20. Джаркеев, Р. «Электронное правительство – новая культура государства» [Текст] / Р. Джаркеев // Диалог. – Бишкек, 2005. – Вып. №7. – С. 46-49.
21. Десятова, Т.А. Создание внутреннего информационного поля как условия вхождения Кыргызстана в мировое информационное пространство [Текст] / Т.А. Десятова // Сборник статей и тезисов межвузовской конференции. – Бишкек, 1997 – С.19-22.

<sup>1</sup> Десятова Т.А. Создание внутреннего информационного поля как условия вхождения Кыргызстана в мировое информационное пространство [Текст] / Т.А. Десятова // Сборник статей и тезисов межвузовской конференции. – Бишкек, 1997 – С.19-22.

#### Рецензент:

кандидат юридических наук Тайлакова С.Дж.