

Камытов К. Т.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЗАРУБЕЖНОЙ ЛИТЕРАТУРЕ

К. Т. Kamytov

THEORETICAL APPROACHES TO THE STUDY OF E-GOVERNMENT IN FOREIGN LITERATURE

УДК:347.17-5(004).9

В статье представлен обзор основных теоретических направлений исследования электронного правительства в политико-правовой доктрине зарубежных стран.

Ключевые слова: политико-правовые доктрины, электронное правительство, электронное управление, информационно-коммуникационные технологии, публичные услуги.

The article provides an overview of the main theoretical research directions of e-government in the political-legal doctrine of foreign countries.

Key words: political and legal doctrines, e-govemment, e-governance, Information and communication technologies, public services

В политико-правовой доктрине зарубежных стран в настоящее время сформировалось два подхода к определению понятия «электронное правительство»: узкий и широкий (общетеоретический).

Широкий (общетеоретический) подход характерен для исследований, проводимых в странах общего права, в частности, для США, где наблюдаются структурные изменения системы исполнительных органов государственной власти, довольно давно принятые законодательные акты, сформировавшие правовую основу электронного правительства, сформировано нормативное определение электронного правительства. Так, например, в работах А. Хо, профессора Университета Индианы, под электронным правительством понимается трансформация организационных основ правительства, характеризующаяся сменой парадигмы правительства¹.

Согласно определению, выработанному известной американской фирмой «Gartner», оказывающей консультационные услуги в сфере развития электронного правительства, электронное правительство – это изменения внутренних и внешних отношений публичного сектора, возникающие вследствие использования Интернет-операций, информационных технологий и коммуникаций для целей оптимизации предоставления публичных услуг, расширения участия индивидов в жизни государства, а также для целей управления².

Широкий подход к определению электронного правительства встречается и в политико-правовой доктрине Канады, в которой отмечается, что электронное правительство следует воспринимать не только как использование информационно-коммуникационных технологий, в частности Интернета, для оказания публичных услуг, но и как переходный этап от индустриального общества к информационному³. Также в доктрине данного государства встречается подход, согласно которому электронное правительство характеризуется тремя признаками: совершенствованием оказания услуг (созданием новой публичной инфраструктуры сферы услуг); расширением доступа к информации (информация – новый публичный ресурс); развитием механизмов электронной демократии (расширением публичного участия).

Согласно другому, более общему определению, выработанному австралийскими учеными, под электронным правительством следует понимать применение информационных и коммуникационных технологий для трансформации правительства с той целью, чтобы сделать его более доступным, эффективным и ответственным⁴.

Широкий подход к определению понятия «электронное правительство» встречается в политико-правовой доктрине Сингапура, правовая система которого также относится к общему праву. Сингапур занимает наиболее высокие позиции в рейтингах развития электронных правительств. Можно сказать, что Сингапур – это то государство, где принципы построения электронного правительства были реализованы в полной мере. Помимо того, что в данном государстве в электронной форме оказывается несколько сот услуг, в Сингапуре также отмечаются трансформационные изменения в системе исполнительных органов государственной власти и в их взаимоотношениях с индивидами.

Как отмечают ученые-юристы Сингапура, «электронное правительство» означает не только и даже не столько прибавление прилагательного «электронное» к слову «правительство». Формирование «электронного правительства» требует, чтобы

³ The Access to Information Act of Canada of 1985 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/index.html/>

⁴ Halligan J., Moore T. E-government in Australia: The challenges of moving to integrated services. – University of Canberra, 2010. – 22 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа. –// http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan_019249.pdf

¹ Ho T. A. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative // Public Administration Review. – Vol. 62. – P. 434-444.

² Официальный сайт «Gartner» [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <https://www.gartner.com/doc/308454/>

Сингапур фундаментально пересмотрел все аспекты государственного управления и оказания публичных услуг. Использование современных технологий необходимо для совершенствования эффективности внутренних процессов, а также для целей изменения природы и качества взаимодействия правительства как с индивидами, так и с коммерческими организациями. При этом электронное правительство характеризуется изменениями в системе исполнительных органов, которые в условиях электронного правительства должны функционировать на основе принципа «много органов исполнительной власти, одно правительство». Данный принцип предполагает, что индивидам должны оказываться «интегрированные» публичные услуги, вне зависимости от количества органов исполнительной власти, занятых в предоставлении таких услуг⁵.

Узкий подход наиболее распространен в политико-правовой доктрине стран, относящихся к континентальной Европе. Согласно точке зрения, преобладающей в исследованиях зарубежных авторов, электронным правительством является использование информационных и коммуникационных технологий государственными служащими для оказания публичных услуг гражданам. Представляется, что указанный подход к определению понятия «электронное правительство» является в большей степени технократическим и не отображает трансформационные изменения, происходящие в системе исполнительных органов государственной власти в связи с развитием информационно-коммуникационных технологий. Происходящие в системе исполнительных органов государственной власти изменения не должны связываться исключительно с использованием современных технологий (компьютеров, компьютерных программ, мобильных телефонов, мобильных и беспроводных устройств, Интернета) такими органами. Данный подход может легко привести к ограниченному и, возможно, искаженному пониманию всех сложных аспектов происходящих изменений⁶.

Распространение узкого подхода в государствах континентальной Европы можно объяснить с тем, что в данных государствах развитие электронного правительства связывается, прежде всего, с «сервисными» функциями государства, предполагающими оказание исполнительными органами государственной власти услуг населению. В данных странах изменения в государственном аппарате заметны в меньшей степени, чем в государствах общего права (речь идет, прежде всего, о США).

В этой связи более правильным является широкий подход к определению понятия «электронное правительство», согласно которому формирование электронного правительства означает не только возрастание роли информационно-коммуникационных технологий при оказании публичных услуг и при предоставлении доступа к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти, но и трансформационные изменения системы и структуры исполнительных органов государственной власти, изменение взаимоотношений между такими органами и индивидами, развитие демократических процедур и увеличение уровня открытости исполнительных органов государственной власти.

Распространение широкого подхода к определению электронного правительства в политико-правовой доктрине, политических документах и нормативных правовых актах общего права обусловлено, по-видимому, тем, что данный термин впервые был выработан именно в США. Именно в государствах англосаксонской правовой семьи впервые начали приниматься государственные программы, направленные на развитие электронного правительства, а также доктринальные исследования данного явления. При этом данный подход является более правильным, поскольку описывает основные тенденции, связанные с развитием аппарата государства в условиях информационного общества.

Ориентированное на граждан электронное правительство позволяет не только оказывать актуальные публичные услуги, но и повысить уровень демократии, построить демократический диалог между индивидами и государством. Государства прибегают к различным механизмам, позволяющим получать мнения граждан в режиме «онлайн» (такие, как «онлайн-консультации» и др.).

Вместе с тем важнейшим принципом формирования электронного правительства является то, что оказание услуг и предоставление информации при помощи информационно-коммуникационных технологий ни в коем случае не должно сказываться на других способах получения информации и услуг. Так, например, в принятой в Нидерландах Хартии «электронного гражданина»⁷ сформирован принцип свободного выбора обращения к государственным органам. Согласно Хартии граждане вправе выбирать, каким образом они будут обращаться к государственным органам и должностным лицам. При этом государственные органы должны обеспечить возможность получения гражданами публичных услуг различными способами: путем посещения мест расположения государственных органов, путем

⁵ Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models / Center for Security Studies. – Switzerland, 2009. – 36 p.

⁶ Evans D., David C. Yen. E-Government: Evolving relationship of citizens and government, domestic, and international development // Government Information Quarterly. – 2006. – № 23. – P. 207-235.

⁷ e-Citizen Charter Burger@overheid.nl (e-Citizen Programme) Netherlands [Электронный ресурс]. Режим доступа. – http://unpan3.un.org/unpsa/Public_Nomination_Profile.aspx?id=160

обычной переписки, при помощи телефонных звонков, электронных сообщений, Интернета и др.⁸

Таким образом, подходы к определению понятия «электронное правительство» различаются в зависимости от того, где они сформированы. В политико-правовой доктрине и документах государств континентальной Европы распространен узкий подход к определению понятия «электронной правительство». Под электронным правительством понимается использование информационно-коммуникационных технологий исполнительными органами государственной власти для целей оказания публичных услуг в электронной форме. В документах и исследованиях стран общего права сформирован широкий подход к пониманию электронного правительства. Электронное правительство определяется как сложное социальное явление, сопровождающееся также трансформацией исполнительных органов государственной власти, изменением их взаимоотношений с индивидами, повышением их открытости.

Помимо этих двух подходов в науке различают также «умеренную» и «радикальную» школы в интерпретации электронного правительства. В первом смысле это понятие отражает совершенствование деятельности государственного управления посредством использования новых информационных технологий, что позволяет в конечном итоге повысить его эффективность в предоставлении услуг населению⁹.

Во втором смысле – электронное правительство выражает не только новый характер внутриорганизационных отношений, но и трансформацию всего комплекса отношений государственного управления с обществом¹⁰.

Все эти подходы и школы в определенной мере связаны с пониманием электронного правительства на различных этапах его становления. Наиболее развитая стадия позволяет сформировать представление о «виртуальном государстве». Как пишет Джейн Фоунтен, «веб-порталы, которые позволяют применить к правительству бизнес-концепт «7 x 24 x 365» (доступные семь дней в неделю, двадцать четыре часа в день, 365 дней в году) переструктурируют взаимоотношения между государством и гражданами для того, чтобы они были проще, более интерактивными и эффективными. Виртуальное государство означает правительство, которое все более организуется через виртуальные агентства, кросс-

агентства и публично-частные сети, чьи структуры и возможности зависят от Интернета и веб»¹¹.

Журнал «The Economist» выделяет следующие аспекты электронного правительства:

- 1) установление безопасной интрасети правительства и центральной базы данных для более эффективного и кооперативного взаимодействия между правительственными агентствами;
- 2) предоставление услуг на сетевой основе;
- 3) применение электронной торговли (e-commerce) для более эффективной правительственной транзакционной деятельности такой, как поставка и контракт;
- 4) цифровая демократия (digital democracy) для более прозрачной ответственности правительства¹².

Государство посредством электронных средств позволяет эффективно предоставлять услуги населению, бизнес-организациям, совершенствовать взаимодействие между самими правительственными структурами. При этом достигаются общие цели деятельности государства:

- укрепление и расширение форм сотрудничества между обществом и государством;
- содействие экономическому и социальному развитию общества и граждан;
- быстрое и эффективное реагирование на изменяющиеся условия деятельности;
- оптимизация предоставления услуг населению и бизнес-структурам; сокращение стоимости услуг;
- повышение эффективности внутриорганизационных отношений в государственном управлении;
- развитие кадрового потенциала государственного управления;
- повышение ответственности государственных служащих, поощрение их инициативы и повышение уровня прозрачности государственного управления в целом.

Таким образом, обобщив вышеизложенное, можно прийти к выводу, что в зарубежной политико-правовой доктрине под электронным правительством в основном понимают сопровождающееся изменениями в системе исполнительных органов государственной власти использование такими органами Интернета и иных цифровых технологий с целью предоставления услуг, информации, а также обеспечения демократических процедур, повышения открытости органов. При этом одним из проявлений развития электронного правительства является изменение взаимоотношений между исполнительными органами государственной власти и индивидами.

⁸ e-Citizen Charter Burger@overheid.nl (e-Citizen Programme) Netherlands [Электронный ресурс]. Режим доступа. – http://unpan3.un.org/unpsa/Public_Nomination_Profile.aspx?id=160

⁹ Chadwick A. What is E-Government? ... in a thousands words 1985 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.rhul.ac.uk/sociopolitical-science/e-government>.

¹⁰ Chadwick A. What is E-Government? ... in a thousands words 1985 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.rhul.ac.uk/sociopolitical-science/e-government>.

¹¹ Fountain J. Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective. / Center for Public Policy and Administration Department of Political Science University of Massachusetts, Amherst. – NCDG Working Paper No. 07-006. Submitted September 18, 2007. – 29 p.

¹² Government and the Internet Survey. Handle with Care // The Economist. – 2000. – №355.

Литература:

1. Но Т.А. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative // Public Administration Review. – Vol. 62. – P. 434-444.
2. Официальный сайт «Gartner» [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <https://www.gartner.com/doc/308454/>
3. The Access to Information Act of Canada of 1985 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/A-1/index.html/>
4. Halligan J., Moore T. E-government in Australia: The challenges of moving to integrated services. – University of Canberra, 2010. – 22 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа. –// [http://unpan1.un.org/intradoc/](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019249.pdf) groups/public/documents/un/unpan019249.pdf
5. Horizon Scanning in Government Concept, Country Experiences, and Models / Center for Security Studies. – Switzerland, 2009. – 36 p.
6. Evans D., David C. Yen. E-Government: Evolving relationship of citizens and government, domestic, and international development // Government Information Quarterly. – 2006. – № 23. – P. 207-235.
7. e-Citizen Charter Burger@overheid.nl (e-Citizen Programme) Netherlands [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://unpan3.un.org/unpsa/PublicNominationProfile.aspx?id=160>
8. Chadwick A. What is E-Government? ... in a thousands words 1985 [Электронный ресурс]. Режим доступа. – <http://www.rhul.ac.uk/sociopolitical-science/e-government>.
9. Fountain J. Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective. / Center for Public Policy and Administration Department of Political Science University of Massachusetts, Amherst. – NCDG Working Paper No. 07-006. Submitted September 18, 2007. – 29 p.
10. Government and the Internet Survey. Handle with Care // The Economist. – 2000. – №355.

Рецензент: д.ю.н., профессор Курманов К.Ш.