

**Значение электронного правительства для развития гражданского общества**  
**The value of e-government for the development of civil society**

**Актуализация темы исследования.** Сегодня решение всей массы задач, стоящих перед государством, невозможно без применения информационных технологий. Их развитие в России в форме электронного правительства позволило осуществить переход к электронному документообороту, что значительно упростило и ускорило процесс рассмотрения всех поступающих обращений граждан в органы государственной власти, практически свело на нет бюрократические проволочки и имевшую место здесь коррупционную составляющую. Однако, говорить о том, что возможности этой технологии исчерпаны нельзя. Дальнейшее совершенствование электронного правительства должно быть связано с развитием гражданского общества, с привлечением его к контролю качества результатов реализации государственных программ на местах, с оперативным реагированием органов государственной власти на ошибки и недостатки в работе органов местного самоуправления. Использование возможностей этой системы в качестве обратной связи между федеральными органами власти и обществом, открывает большие перспективы в повышении эффективности регулирования социально-экономических процессов развития нашей страны. Решение этой задачи требует разработки новых программных продуктов, выполнения большого комплекса дополнительных организационных и технических мероприятий, научных исследований, а также подготовки самого общества к ответственному, равнодушному подходу к оценке деятельности органов управления на всех уровнях управления. Можно предположить, что если люди почувствуют свою причастность к управлению развитием общества, то и начнет меняться отношение их самих к ответственному выполнению своего гражданского долга.

**Цель работы:** определить значение электронного правительства для развития гражданского общества.

**Проблематизация.** Концепция электронного правительства предполагает повышение степени участия граждан в процессе принятия государственных решений посредством возможностей информационно-коммуникационных технологий [1]. Для ее реализации в России была создана и утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (далее – ФЦП) благодаря которой граждане получили доступ к электронным государственным услугам, таким как оплата налогов, штрафов, ЖКХ, запись на прием к врачу, в садик, на кружок, доступ к свежей информации о новых нормативно-правовых актах, политике, услугах и т.д., но все это по мнению автора научной статьи создает только ощущение причастности к происходящему. Определенно изменения произошли, но поверхностно. На деле мы имеем только одну сторону ФЦП – доступ граждан к государственным услугам, качество которых бесспорно повышается, благодаря реализации государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)» [4], а вторая сторона ФЦП (наиболее важная) – участие граждан в процессе принятия государственных

решений, развивается очень медленно. Триумфом можно назвать программу «Активный гражданин», где граждане Москвы могут повлиять на решение органов местного самоуправления по вопросам обустройства и облагораживания районов Москвы. В целом же, ФЦП удовлетворила потребности общества (в частности, позволяет экономить время на решении бюрократических задач и т.п.), привлекла граждан на уровне получения государственных услуг, **но вопрос с вовлечением гражданского общества в решение практических задач управления государством не решает.**

Современное тенденцией в развитых странах мира является внедрение ИКТ в процесс взаимодействия общества и органов государственной власти. Освоение новых форм политической коммуникации преследует цели: повышение эффективности общественно-государственного диалога и оптимизация государственного управления. Наше государство не стоит в стороне от подобных нововведений и активно ведет процесс организации, использования новых электронных каналов общения институтов гражданского общества и органов государственной и муниципальной власти. Широко распространены и развиваются электронная коммерция, электронные торговые площадки, посредством систем электронного документооборота функционируют предприятия, ИКТ используются в образовании (дистанционное обучение, презентации, проекты, обмен педагогическим опытом, реклама), успешно развиваются телемедицина и удаленное проведение медицинских операций, электронные средства связи используются в целях бизнеса и управления, а также как вид досуга. Государство вовлекается в эти процессы. Органы власти создают свои сайты, предоставляют государственные услуги в электронном виде. Сегодня в мире происходит интернет-революция, определяющая новую систему взаимоотношений власти и граждан – электронное правительство (далее – ЭП) – эффективное средство масштабной информационной модернизации общества и государства при помощи внедрения ИКТ во все сферы общественной жизни [7, с. 1.].

При создании в России ЭП учитывался опыт стран, уже внедривших модели электронного правительства. Конечно, российская модель ЭП имеет свои особенности, связанные с комплексом географических, экономических, технологических, политических факторов. Политическая «верхушка» в большей степени заинтересована в повышении эффективности государственного управления, чем во внедрении собственно механизмов электронной демократии. Механизмы электронной демократии помогают политической «верхушке» иметь ясные представления об общественных настроениях и контролировать общественно-политические процессы. Ключевые решения принимаются, как правило, без учета результатов общественно-государственного диалога. Следствием этого является развитие гражданской альтернативы официальной версии электронной демократии – процесса самоорганизации гражданского общества «снизу», через так называемые социальные медиа на базе Интернета. Тем не менее, концепция административного государства постепенно замещается концепцией эффективного электронного государства с идеей тесного взаимодействия власти и гражданского общества с учетом требований информационного общества.

Для определения значения ЭП для развития гражданского общества было проведено исследование в два этапа:

1. определение уровня развития ЭП России посредством индекса готовности к электронному правительству Организации Объединённых Наций (далее – Индекс готовности) (The UN Global E-Government Development Index);

2. изучение отношения современного гражданского общества (на примере, студентов Академии гражданской защиты МЧС России. Далее – Академии) к электронному правительству с применением метода опроса.

1. Показателем зрелости ЭП является Индекс готовности – это комплексный показатель, оценивающий готовность и возможности национальных государственных структур в использовании ИКТ для предоставления гражданам государственных услуг. Выпускается он раз в два года. Исследование содержит данные об уровне развития ЭП в различных странах, а также системную оценку тенденций в использовании ИКТ государственными структурами [5].

Так как Индекс готовности является композитным индексом, поэтому все страны, охваченные данным исследованием, ранжируются в рейтинге на основе взвешенного индекса оценок по трём основным составляющим (см. таблица 1):

- степень охвата и качество интернет-услуг (сетевой индекс);
- уровень развития ИКТ-инфраструктуры;
- человеческий капитал, то есть способность и готовность людей продвигать и использовать ИКТ [6].

В основе сетевого индекса лежит пятиступенчатая модель. Этап, на котором находится то или иное государство, зависит от степени его электронного присутствия (см. рисунок 1).



Рис. 1 – Фазы сетевого индекса

Первая стадия – «Начальное присутствие» (Emerging presence). На данной стадии в режиме онлайн представляется базовая информация о правительстве.

Второй стадией является «Улучшенное присутствие» (Enhanced presence): на этой стадии ресурсы, доступные через веб-интерфейс, носят уже не только архивный, но и текущий, оперативный характер.

Третья стадия – «Интерактивное присутствие» (Interactive presence), подразумевает интерактивное предоставление онлайн услуг и опций, таких как доступные для скачивания формы налоговых деклараций или обновлений лицензий и др.

В рамках четвертой стадии, «Транзакционного присутствия» (Transactional presence), происходит двустороннее интерактивное взаимодействие между государством и гражданами. На этой стадии граждане получают возможность 24 часа в сутки 7 дней в

неделю посредством правительственного вебсайта уплачивать налоги, подавать заявки на предоставление паспортов и свидетельств о рождении, обновлять лицензии, оплачивать различные штрафы или услуги.

Наиболее совершенной и сложной является пятая стадия – «Сетевое присутствие» (Networked presence). В рамках данного этапа у граждан появляется возможность участвовать в процессах принятия решений и вести двусторонний открытый диалог с государством. С помощью различных форм для комментариев, а также различных консультационных механизмов, таких как заполнение веб-анкет и участие в онлайн обсуждениях, граждане получают возможность непосредственно влиять на процессы развития и совершенствования государственной политики, законодательства и т.п. [5].

Авторы научной статьи считают, что ЭП России находится на четвертой стадии, когда граждане имеют возможность пользоваться большим количеством электронных государственных услуг, но участия в политической деятельности государства не принимают. Государство только информирует граждан о уже принятых управленческих решениях.

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры представляет собой комплекс из пяти показателей, каждый из которых имеет равный вес:

1. число пользователей Интернет на 100 человек;
2. число персональных компьютеров на 100 человек;
3. число телефонных линий на 100 человек;
4. число мобильных телефонов на 100 человек;
5. число широкополосных соединений на 100 человек.

Индекс человеческого капитала состоит из таких показателей, как уровень грамотности взрослого населения (доля в индексе –  $\frac{2}{3}$ ) и доли учащихся, получающих начальное, среднее и высшее образование (доля в индексе –  $\frac{1}{3}$ ) [5].

Таблица 1

**Готовность стран мира к электронному правительству по индексу развития электронного правительства ООН [7]**

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	EGDI Уровень развития	E-Government Development Index (EGDI)	Онлайн-сервисы	ИКТ-инфраструктура	Человеческий капитал
1	+8	Дания	Очень высокий	0,915	1	0,7978	0,9472
2	-	Австралия	Очень высокий	0,9053	0,9722	0,7436	1
3	-	Республика Корея	Очень высокий	0,901	0,9792	0,8496	0,8743
4	-3	Великобритания	Очень высокий	0,8999	0,9792	0,8004	0,92
5	+1	Швеция	Очень высокий	0,8882	0,9444	0,7835	0,9366
6	-1	Финляндия	Очень высокий	0,8815	0,9653	0,7284	0,9509
7	-3	Сингапур	Очень высокий	0,8812	0,9861	0,8019	0,8557
8	-	Новая Зеландия	Очень высокий	0,8806	0,9514	0,7455	0,945
9	+1	Франция	Очень высокий	0,879	0,9792	0,7979	0,8598
10	+1	Япония	Очень высокий	0,8783	0,9514	0,8406	0,8428
11	+1	США	Очень высокий	0,8769	0,9861	0,7564	0,8883
<b>32</b>	<b>+3</b>	<b>Россия</b>	<b>Очень высокий</b>	<b>0,7969</b>	<b>0,9167</b>	<b>0,6219</b>	<b>0,8522</b>
33	+3	Польша	Очень высокий	0,7926	0,9306	0,5805	0,8668
34	-	Уругвай	Очень высокий	0,7858	0,8889	0,6967	0,7719

После падения России в рейтинге ЭП 2016 года из-за несоответствия официальных сайтов государственных структур критериям ООН таким как: многоканальность, мобильность, ориентация на пользователя, предоставление услуг по жизненным ситуациям, использование широкого круга инструментов по вовлечению граждан в процессы управления и др. – в начале 2017 года Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации подготовило рекомендации и единые функционально-технические требования к порталам Правительства Российской Федерации и вебсайтам министерств [8].

В 2018 году Россия поднялась на 32-е место. Вхождение в группу стран-лидеров с «очень высоким» индексом развития электронного правительства можно объяснить существенным ростом Индекса онлайн сервиса (с 0,7319 в 2016 году до практически максимального значения 0,9167 в 2018), по которому Россия вошла в группу 25 стран-лидеров [9]. Страны лидеры электронного правительства уже перешли к следующему этапу трансформации системы предоставления услуг – к стадии «цифрового правительства», а возможности, которые открывают технологии цифрового правительства для Российской Федерации, были представлены в 2016 году в аналитическом докладе «Цифровое правительство 2020: Перспективы для России» [2, с. 2].

По мнению авторов данной научной статьи Россия еще не готова к переходу на цифровое правительство, так как составляющие ФЦП не были реализованы в должном объеме. Среди нереализованных областей можно выделить:

- сложный интерфейс;
- отсутствуют мероприятия, нацеленные на повышение компьютерной грамотности населения, подготовки кадров к использованию ИКТ в профессиональной деятельности;
- отсутствует ресурс (программное обеспечение) позволяющее гражданам участвовать в политической, экономической, социальной жизни страны;
- невозможность полной «цифровизации» (некоторые услуги требуют распечатать и заполнить формы, которые затем обрабатываются традиционным образом);
- отсутствие «мгновенного исполнения» (ожидания ответа от государственных структур из-за неэффективных внутриведомственных административных процессов);
- неравенство в доступе (более зависимые от государства граждане: пенсионеры, бедные имеют меньшие возможности доступа к цифровым услугам).

Однако анализ ЭП России посредством Индекса готовности позволяет сделать вывод о достаточно высоком уровне развития ЭП России по всем трем критериям (сетевой индекс, уровень развития ИКТ-инфраструктуры, человеческий капитал) и стремлении к организации цифрового взаимодействия между гражданами и органами государственной власти.

2. На втором этапе исследования обучающимся Академии было предложено ответить на несколько вопросов, позволивших определить их отношение к ЭП (см. рисунки 2-6). Опрос проведен посредством ресурсов сети Интернет, а именно социальной сети. В исследовании участвовали 32 студента очной формы обучения Академии гражданской защиты МЧС России (по направлениям подготовки «Государственное и муниципальное управление» и «Информационные системы и технологии»).



Рис. 2 – Результаты опроса респондентов

Большая часть респондентов – 25, считают, что основная цель ЭП – предоставление государственных услуг, так как именно эта функция ЭП наиболее востребована гражданами (оплата налогов, штрафов, ЖКХ и т.д.). 6 респондентов считают, что основная цель ЭП построить взаимодействие государства с гражданами с применением ИКТ. 4 респондента – не смогли дать однозначного определения ЭП, вероятно данным респондентам не приходилось пользоваться возможностями и услугами ЭП. 1 респондент понимает под ЭП процесс изменения механизмов государственного управления с уклоном на ИКТ.

Таким образом, для граждан ЭП в первую очередь ресурс сферы услуг. По мнению авторов научной статьи, результаты опроса ожидаемы, так как в настоящее время в России действуют «порталы услуг»: государственных услуг Российской Федерации, государственных услуг города Москвы, государственных и муниципальных услуг Московской области – изначально в круг задач которых был заложен функционал – дистанционного оказания услуг, а систем позволяющих гражданам взаимодействовать с органами государственной власти, органами местного самоуправления, кроме системы электронных опросов «Активный гражданин», не разработано. Граждане не осознают своих возможностей, а органы власти продолжают этим пользоваться. Недостаточное развитие институтов гражданского общества консервируют потребительское отношение населения к государству – решение социальных проблем полностью ложится на власть [3].



Рис. 3 – Результаты опроса респондентов

27 респондентов считают, что ЭП позволило значительно улучшить межведомственное взаимодействие и повысить качество государственных услуг, предоставляемых гражданам. 6 респондентов – отметили только отрицательные черты ЭП: не имеет обратной связи и не справляется с функцией информирования населения (чиновники просто не знают, что можно, а что нельзя размещать на портале; обязательные параметры размещаемой информации нигде не прописаны; информация не соответствует требованиям полноты, понятности и доступности). ЭП – «раздутая» программа, преследующая цели (преимущественно финансового характера) не относящиеся к официально заявленным. 3 респондентов – не имеют четкой позиции по отношению в ЭП.

В целом граждане удовлетворены идеей создания ЭП и считают ее целесообразной, однако набор возможностей мог бы быть шире. Наличие респондентов, негативно относящихся к ЭП, может свидетельствовать о необходимости модернизировать или доработать основные аспекты функционирования ЭП.



**Рис. 4 – Результаты опроса респондентов**

Наиболее востребованными функциями ЭП являются: возможность получения государственных услуг (17 респондентов) и направлять жалобы/предложения в органы государственной власти (11 респондентов), то есть гражданам важна функциональная составляющая ЭП. 5 респондентов отметили информационную составляющую ЭП – возможность получать актуальную информацию об органах государственной власти и органах местного самоуправления. Только для 2 респондентов возможность участвовать в процедурах формирования и экспертизы государственных решений оказались наиболее важными. Полученные результаты позволяют сделать вывод о низком уровне заинтересованности обучающихся в принятии участия в управлении своей страной и городом. Явно у обучающихся выделяется ориентир на повышение уровня (удобства) своей жизни, однако незамеченным остается факт того, что качество жизни напрямую зависит от степени взаимодействия государства с гражданами. Ведь гражданское общество – общество заинтересованных в том, куда движется государство и слышит ли оно мнение своих граждан.

Для выявления преимуществ ЭП и определения позиции обучающихся об инициаторе двухстороннего взаимодействия «государство-гражданское общество» обучающимся было предложено ответить на следующие вопросы (см. рисунки 5-6).





Рис. 5 – Результаты опроса респондентов

Время – чрезвычайно важный ресурс в настоящее время, поэтому возможность его сэкономить является главным преимуществом электронных государственных услуг, по мнению 20 респондентов. Для 9 респондентов наиболее ценно не общаться с чиновниками. По мнению авторов научной статьи, здесь имеет место быть как моральный фактор, так и временной. Кроме того, чертой ЭП, как продукта реформирования системы власти является сокращение чиновничьего аппарата вследствие перевода документооборота в электронную плоскость и оказание услуг посредством автоматизированных систем. 5 респондентов считают, что ЭП позволяет сократить процесс предоставления государственных услуг за счет дистанционного взаимодействия, заполнения электронных форм, шанса оперативно исправить/дополнить необходимые сведения и возможности отслеживать этапы (сроки) предоставления государственной услуги. 1 респондент наиболее среди наиболее важных преимуществ выделяет возможность не носить справки в органы государственной власти, так как дома или на работе все документы «под рукой» и внутри ЭП происходит взаимодействие различных министерств и ведомств.

Гражданское общество находится на примитивном уровне (в плане развития) и довольствуется только получением справок, потому что граждане не понимают или не хотят понимать своих конституционных возможностей.



Рис. 6 – Результаты опроса респондентов

18 респондентов считают, что развитие электронного правительства зависит только от государства, так как оно владеет и контролирует все ресурсы: человеческие, технологические, научные, финансовые и т.д. ЭП напрямую зависит от проводимой в нашей стране административной политики. 8 респондентов считают, что проблемы, препятствующие повышению эффективности использования ИКТ в деятельности органов государственной власти, носят комплексный характер и не могут быть решены только на уровне отдельных органов государственной власти. 7 респондентов не имеют или не хотят иметь позицию по данному вопросу. 3 респондентов считают, что инициаторами развития ЭП должны быть общественные организации, частный сектор экономики.

Результаты данного опроса отображают наиболее сложившуюся в России, когда граждане «чего-то» хотят, но для этого ничего не делают. В настоящее время очень популярно публиковать мотивационные посты, лозунги, информационные новости о бездеятельности и попустительстве власти в социальных сетях, однако на этом все и заканчивается. Без напора и инициативы гражданского общества, государство делает то, что удобно и выгодно прежде всего ему.

Учитывая изложенное, по мнению авторов научной статьи инициатором развития ЭП должно выступить гражданское общество, возможно в кооперации с общественными организациями и частным сектором. На сегодняшний день решена основная задача – предоставление электронных государственных услуг в форме электронных порталов и многофункциональных центров. Однако этим ЭП не исчерпывается, так как опыт других стран связан с тем, через ИКТ ведется привлечение гражданского общества к решению практических задач управления государством, в области:

- выборов;
- коммуникации государства с гражданским обществом (обратная связь);
- принятия решений, касающихся подавляющего числа общества (пенсионные, налоговые реформы и т.п.);
- взаимодействия с предпринимательским сообществом.

ЭП не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования ИКТ в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг. ЭП выступает в качестве инновационной технологии, предоставляющей усовершенствованные возможности взаимодействия (публичного управления) государства с гражданским обществом посредством применения ИКТ, в том числе сети Интернет, направленной на удовлетворение социальных потребностей, повышение общественной инициативы и контроля.

Первой принятой в Российской Федерации целевой программой «Электронная Россия 2002-2010» были поставлены весьма амбициозные и глобальные цели, но при этом, программа не предусматривала конкретного руководства к действиям для реализации этих целей с учетом текущей ситуации на рынке телекоммуникационных услуг в стране. Стоит отметить, что в первые годы реализации программы финансирование из государственного бюджета практически отсутствовало, что также сыграло свою негативную роль.

Ныне реализуемая программа «Информационное общество 2011-2020» крайне важна для улучшения качества жизни всего российского общества и каждого гражданина в отдельности. Несмотря на то, что большая часть пунктов подпрограммы «Информационное общество 2011-2020» выполняется, число пользователей городских порталов предоставления государственных услуг увеличивается, разрабатываются новые направления увеличения аудитории пользователей электронных государственных услуг (например, мобильные версии электронных сайтов, предоставляющих государственные услуги), но на сегодняшний день ЭП России, по мнению автора научной статьи, требует коренных изменений.

Прежде всего, изменения должны заключаться в видении того, как:

- сформировать нормативно-правовую базу, регулирующую вопросы ИКТ;
- включить граждан в процесс обсуждения государственных решений;
- эффективно организовать работу государственных служащих;
- повысить ИКТ грамотность населения (особенно пенсионеров);
- разработать и ввести программы подготовки специалистов в области ЭП и информационного общества в высших учебных заведениях страны;
- провести информатизацию регионов страны;
- прогнозировать и предугадывать потребности граждан, и своевременно их удовлетворять.

Решение данных проблем позволит выйти ЭП России не только на качественно новый уровень предоставления государственных услуг, ориентированных на граждан, но и новый этап взаимодействия государства с гражданским обществом.

### Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» [Электронный ресурс] // СПС Гарант. URL: <http://base.garant.ru/184120/> (дата обращения: 03.12.2018).

2. Акаткин Ю.М., Ясиновская Е.Д. Современное развитие электронного правительства России в контексте мировых тенденций // Информационное общество. 2017. № 3. – С. 11-23.

3. Боева К.Д., Сысоева Е.А. Совершенствование системы государственного управления путем реализации концепций открытого правительства и электронного правительства // Системные технологии. 2017. № 3 (24). – С. 51-54.

4. Государственная программа РФ «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162184/4b6b1ec3d9a61a8204d8fdc520469db8e0daa367/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/4b6b1ec3d9a61a8204d8fdc520469db8e0daa367/) (дата обращения: 03.12.2018).

5. Индекс развития электронного правительства EGDI и системы образования [Электронный ресурс] // lektsii.org. URL: <https://lektsii.org/5-75235.html> (дата обращения: 02.12.2018).

6. Развитие информационного общества в Российской Федерации: Методические материалы. – М.: Институт развития информационного общества, 2010. – 24 с.

7. Рейтинг электронного правительства ООН [Электронный ресурс] // Tadviser. URL: <http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%> (дата обращения: 07.12.2018).

8. Тиховодова А.В. Труды 18-го международного научно-промышленного форума «Великие реки – 2016». Материалы научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов, специалистов и студентов «Проблемы использования инновационного развития внутренних водных путей в бассейнах великих рек». Изд-во ФГБОУ ВО «ВГУВТ», 2016 [Электронный ресурс] // Труды ежегодного международного научно-промышленного форума «великие реки». URL: <http://xn-----7kcgqcbassog3b.xn--p1ai/2016/PDF/101.pdf> (дата обращения: 05.12.2018).

9. United Nations E-Government survey 2018 [Электронный ресурс] // UN E-Government knowledgebase. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/> (дата обращения: 11.12.2018).