

# ВОЗНИКНОВЕНИЕ И ЭВОЛЮЦИЯ ПОНЯТИЯ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

*Н.А. Храмцовская*

*Российская академия государственной службы при Президенте РФ  
Москва*

## ВВЕДЕНИЕ

В современной науке все большую роль играют общенаучные понятия, которые возникают «на стыке» наук и используются в различных отраслях знаний. Чаще всего это происходит при изучении глобальных и/или комплексных проблем. Более того, именно при организации междисциплинарных исследований предпочтительно использование общенаучных понятий, поскольку благодаря этому существенно упрощается и ускоряется взаимодействие и взаимовлияние исследовательских коллективов, повышается эффективность научных исследований. Напротив, существование даже незначительных различий в сходных понятиях, используемых различными дисциплинами, создает существенные сложности для объединения и обобщения научных знаний и для организации междисциплинарного взаимодействия, для проведения совместных исследований и обработки полученных результатов.

Широкое использование информационных технологий в мире, в том числе и в государственном управлении, привело к появлению новых понятий. Среди них заметное место занимает понятие «электронное правительство»

Вопросы, связанные с электронным правительством нашли свое отражение в тематике научных конференций, посвященных использованию ИКТ в обществе и государстве. Одной из старейших российских конференций по данной тематике является конференция «Интернет и современное общество» (Internet and Modern Society — IMS), которая проводится в Санкт-Петербурге ежегодно с 1998 года (<http://conf.infosoc.ru>). С 2000 года эта конференция стала «объединенной», т.е. стала включать в себя несколько самостоятельных конференций и в 2002 г. в составе объединенной конференции была проведена Первая всероссийская конференция «Электронное правительство в информационном обществе». В дальнейшем эта научная конференция стала ежегодной.

Среди вопросов, связанных с различными аспектами формирования информационного общества на этих конференциях регулярно обсуждались и проблемы создания и функционирования электронного правительства. В данной работе проведен анализ докладов, сделанных на конференциях в 1998-2007 гг., и сделана попытка проанализировать, как на протяжении десяти лет развивалось понятие «электронное правительство» (далее ЭП) в трудах российских специалистов – участников конференции.

## ПОЯВЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

Впервые об ЭП заговорили в США в 1991 году. Но это было не первое понятие, использованное для отражения идей программ «перестройки государственного управления», идущих в США и ряде других стран с середины 80-х годов. Например, несколько ранее «электронного правительства» появилось понятие «теледемократия», возникновение которого было связано с началом повсеместного использования в конце 60-х – начале 70-х годов XX века таких новых тогда технологий, как кабельное телевидение.

Разработка и реализация концепции ЭП началась в США, когда правительство США создало в 1993 г. специальную рабочую группу. Затем новые веяния были подхвачены в Западной Европе - в 1995 г. Европейская комиссия учредила «Форум информационного общества», а в 1998 г. была принята программа «Электронная Европа».

Понятие ЭП тесно связано с проходящей в сфере государственного управления «революцией сверху», поэтому не случайно то, что впервые оно было замечено в научных работах и в документах государственных органов. Оттуда это понятие быстро перебрало в СМИ, а затем стало использоваться в законодательстве и в текстах нормативных правовых документов.

В ведущих газетах США термин ЭП стал регулярно встречаться с 1999 года (данные, полученные по базе данных ProQuest Newspapers, приведены на рис.1). Мы видим, что за относительным всплеском в 2000-2003 годах (сильно уступающим, однако, количеству научных публикаций) последовало резкое падение интереса.

Похожую картину можно наблюдать и в российской прессе (использованы данные, собранные автором по публикациям четырех ведущих российских газет: «Российская газета», «Комсомольская правда», «Коммерсант» и «Независимая газета», см. рис. 1). По сравнению с США, в России всплеск интереса в СМИ начался с запозданием на 1,5 - 2 года, однако пик оказался выше, и кратковременное падение интереса в 2004-

2005 годах сменилось новым периодом роста. Поразительно, но факт – российские журналисты намного чаще сейчас используют понятие ЭП, чем их американские коллеги.

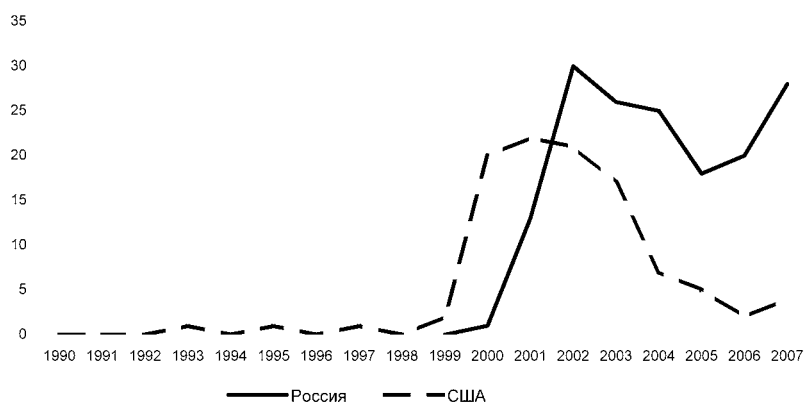


Рис. 1. Частота использования термина «электронное правительство» в ведущих газетах США (1990 – 2007 гг.) и России (2000 – 2007 гг.)

В российских нормативных правовых актах термин ЭП впервые был использован уже в 2000 году и, в отличие от периодических изданий, количество нормативных документов, использующих термин, стабильно и неуклонно растет. Характерно, что в законодательстве термин встречается примерно в три раза чаще, чем в ведущих «бумажных» СМИ. Эти данные были получены с использованием правовой системы «Консультант+». Выполнялись поисковые запросы на наличие словосочетания ЭП (с различными окончаниями) в тексте документов, принятых в течение определенного года. Поиск осуществлялся по федеральному и по региональному законодательству, полученные данные суммировались. Всего на май 2008 г. Правительством РФ было принято 17 документов (в том числе в последние два года – по 5 в год). Большинство документов имеют региональный уровень. При этом особо выделяются такие регионы, как Татарстан (40 документов), Астраханская и Смоленская области (по 14), Москва (13) и Московская область (12).

## РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» В ТРУДАХ КОНФЕРЕНЦИИ ИНТЕРНЕТ И СОВРЕМЕННОЕ ОБЩЕСТВО В 2000-2007 ГОДАХ

Термин ЭП прозвучал на первой конференции «Интернет и современное общество» в докладе организаторов конференции Н.В. Борисова и А.В. Чугунова «Интернет и современное общество: перспективы междисциплинарных исследований» [1], где были обозначена тематика возможных научных разработок. Впервые доклад, посвященный теме, ориентированной на ЭП прозвучал на конференции в 2000 году. В.Е. Иванов, представляя на конференции Департамент правительственной информации Аппарата Правительства РФ, выступил с пленарным докладом «Правительство-население: диалог в виртуальном пространстве» [2]. Видно, что на государственном уровне к концу 2000 года ещё не было четкого представления о содержании российской программы ЭП». Соответственно, содержание самого понятия было довольно-таки размытым, а основной упор делался на оказание информационных услуг населению.

В 2001 году на четвертой объединенной конференции И.А.Семенов, анализируя в своём докладе «Информационный вызов и электронный ответ России» государственные программы различных стран, подчеркивал, что под программой ЭП США понимается «внутренняя (правительственная) и внешняя (взаимодействующая с гражданами и организациями) сетевая информационно-коммуникационная инфраструктура, поддерживающая процесс выполнения федеральными органами исполнительной власти своих функций в обществе». [3] В другом выступлении М.С. Вершинин охарактеризовал понятие ЭП как систему «интерактивного взаимодействия государства и граждан при помощи Интернета», и как новую модель государственного управления, преобразующую отношения граждан и властных структур. [4]

В ноябре 2002 в рамках V объединенной конференции была проведена первая Всероссийская научная конференция «Электронное правительство в информационном обществе: теория и практика». В выступлениях ряда участников также прозвучали несколько различных трактовок понятия ЭП. Так, И.Р. Агамирзян подчеркнул, что ЭП – это только термин. Суть любого проекта ЭП, реализуемого в любой стране – это всегда внедрение корпоративной информационной системы национального масштаба. [5] В 2002 году понятие ЭП в российской научной среде ассоциировалось, в основном, с созданием сети интернет-

порталов органов государственной власти и с оказанием услуг гражданам и организациям. В тоже время Л.В. Сморгунов в своем докладе [6] отмечал, что «выделяется «узкое» и «широкое» понимание ЭП, а также указал на существование «умеренной» и «радикальной» школ в интерпретации ЭП. Из приведенных выше высказываний видно, что к моменту разработки и утверждения программы «Электронная Россия» в научной среде ещё не сложилось единого представления о содержании самого понятия ЭП. Предстояло ещё многое обсудить и осмыслить.

На конференции 2003 года в ряде докладов также рассматривались и вопросы содержания этого понятия. А.Н. Кулик характеризовал ЭП как важный элемент «электронной демократии», который определяет «взаимодействие граждан со структурами управления». [7] Одновременно С.В. Бондаренко подчеркивал, что термин ЭП, в определенной мере искажает сущность описываемых им процессов, т.к. правительство всего лишь одна из трех ветвей государственной власти, и в этом отношении две другие ветви - как бы оказываются в стороне [8].

Обсуждение этих вопросов было продолжено на конференции 2004 года, в частности М.Ю. Павлютенкова, А.А. Сваруп утверждали, что «только в узком смысле «электронное правительство» можно рассматривать как концепцию государственного управления, характерную для информационного общества. Она базируется на возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества, характеризуется направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и инициативы. По сути, это новая модель государственного управления, явившаяся результатом преобразования традиционных отношений граждан и власти» [9].

На конференции 2005 года значительная часть выступлений затрагивала вопросы о том, как понятие ЭП взаимосвязано с другими е-понятиями, и насколько точно оно отражает существующую реальность. Появился также интерес к классификации используемой терминологии. Л.В. Сморгунов рассматривал этот вопрос следующим образом: «Электронное правительство касается межорганизационных отношений, включающих политическую координацию, внедрение политических решений и предоставление публичных услуг. Электронная администрация имеет отношение к внутриорганизационным отношениям и включает в себя развитие политики, организационную деятельность и менеджмент знания. А электронное управление характеризует отношения между гражданами, правительственными структурами, общественным мнением и избранными официальными лицами» [10].

В 2006 году на IX объединенной конференции обсуждение вопросов ЭП продолжилось, – и вновь, исходя уже из накопленного практического опыта, специалисты вернулись к анализу данного понятия. Л.В. Сморгунов остановился в своем докладе на вопросе перехода от концепции электронного правительства (e-government) к концепции электронного управления (e-governance). Автор проводит дифференциацию между терминами «электронное правительство», «электронная администрация» и «электронное управление», подчеркивая, что «электронное правительство касается межорганизационных отношений, включающих политическую координацию, внедрение политических решений и предоставление публичных услуг». [11] А.В. Чугунов подчеркнул, что «ядром концепции электронного правительства является переход от ведомственного подхода деятельности органов власти и управления к ориентации на нужды и задачи граждан и хозяйствующих субъектов (клиент-ориентированный подход)» [12]

На X конференции в октябре 2007 г. понятие ЭП рассматривалось в тесной связи с понятием «электронная демократия». В частности, А.В. Кузнецов подчеркивал, что внедрение ЭП в систему государственного управления представляет собой начальный этап формирования электронной демократии. [13] Очень интересная точка зрения была высказана в докладе М.Ю. Брауде-Золотарева и В.В. Новикова [14]: «Понятие «электронное государство», как и его нетехнологичный антипод - «бумажное» государство, являются метафорами, а потому этот термин и не может быть строго и однозначно определен. Более того, значимые проблемы в государстве вряд ли связаны с тем, чем государство пользуется при осуществлении своей деятельности - бумагой или компьютерами. Это подводит нас к предположению о том, что в словосочетании «электронное правительство» ключевым является слово «правительство», а не «электронное»».

## СОВРЕМЕННЫЕ ТРАКТОВКИ ПОНЯТИЯ «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»

По итогам анализа отечественных публикаций на конференциях «Интернет и современное общество» в 1998 – 2007 гг., можно выделить несколько характерных трактовок понятия ЭП, различающихся по степени зрелости и широты подхода, а именно:

- Оказание услуг организациям и населению с использованием интернет-технологий;
- Создание сайтов государственных органов, и взаимодействие с населением и организациями через них;
- Внедрение ИКТ во всех сферах государственной деятельности, включая взаимодействие государственных органов между собой, с организациями и гражданами (в одних случаях данное

определение относится к деятельности только органов исполнительной власти; в других случаях охватываются все ветви власти, а также деятельность государственного сектора экономики и даже негосударственных организаций, решающих те или иные задачи государственного управления – например, деятельность по контрактам, функции переданные на аутсорсинг и т.д.);

- Наконец, под электронным правительством понимается трансформация государственного управления, причем ИКТ являются основным катализатором этих преобразований. Новые технологии принципиально стали менять характер деловой деятельности, образ жизни людей. В этих условиях для того, чтобы не тормозить экономическое развитие страны и не ставить под угрозу её безопасность, государство должно также меняться.

Анализ докладов, сделанных на протяжении почти десяти лет, показал, что с течением времени, и по мере реального внедрения концепций «электронного правительства» в жизнь, это понятие постоянно эволюционировало и углублялось. Оно прошло путь от «просто интернет-сайтов» до концепции глобального преобразование всей системы государственного управления. Усложнение понятия привело к тому, что специалисты начали находить в нем определенные внутренние противоречия, нестыковки сформулированных ранее теоретических положений с реальным осуществлением программ «электронного правительства» в различных странах мира. Поэтому всё настойчивее становятся попытки либо заменить это понятие другим, более точно отражающим исследуемые явления, - либо проанализировать причины таких «нестыковок».

Обращает также на себя внимание и тот факт, что в докладах пока незначительное внимание уделялось российскому опыту и российскому ЭП, не давалось оценок того, насколько теории, разработанные на Западе для конкретных исторических, экономических и политических условий, эффективны и реализуемы в России. Пока ещё не даны оценки и того, насколько особенности развития России, её исторический багаж и традиции влияют на содержание самого понятия ЭП, не проанализированы особенности его содержания и трактовки. Конференция успешно справилась с информированием российского научного сообщества о последних зарубежных наработках в области ЭП, – но ее участники пока не дали по-настоящему глубокого критического анализа, как достоинств, так и всё более проявляющихся на практике недостатков этих концепций.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Борисов, Н.В.* Интернет и современное общество: перспективы междисциплинарных исследований / Н.В. Борисов, А.В. Чугунов // Интернет и современное общество: Тезисы Всероссийской научно-методической конференции (Санкт-Петербург, 7 – 11 декабря 1998 г.). СПб., 1998. С. 121 – 124.
2. *Иванов, В.Е.* Правительство-население: диалог в виртуальном пространстве // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20 – 24 ноября 2000 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2000. С. 46 – 47.
3. *Семенов, И.А.* Информационный вызов и электронный ответ России // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20 – 23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. С. 182 – 186.
4. *Вершинин, М.С.* Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20 – 23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2001. С. 150 - 152.
5. *Агамирзян, И.Р.* Мировой опыт реализации концепции электронного правительства // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 25 – 29 ноября 2002 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. С. 255 – 258.
6. *Сморгунов, Л.В.* Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 25 – 29 ноября 2002 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. С. 302 – 305.
7. *Кулик, А.Н.* Электронная демократия для трансформирующегося общества России: пределы возможного // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 3 – 6 ноября 2003 г.). СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. С. 122 – 124.
8. *Бондаренко, С.В.* Виртуальные сетевые сообщества сайтов «электронного правительства» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 3 – 6 ноября 2003 г.). СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. С. 113 – 114.

9. *Павлютенкова, М.Ю.* Социально-политические аспекты концепции «электронное правительство» / М.Ю. Павлютенкова, А.А. Сваруп // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 10 – 12 ноября 2004 г.). СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2004. С. 193.
10. *Сморгунов, Л.В.* Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance» // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8 – 11 ноября 2005 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. С. 161.
11. *Сморгунов, Л.В.* Электронное правительство в публичном пространстве Интернета // Интернет и современное общество: Труды IX Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 14 – 16 ноября 2006 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2006. С. 183.
12. *Чугунов, А.В.* Электронное правительство: базовые концепции и российская практика // Интернет и современное общество: Труды IX Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 14 – 16 ноября 2006 г.). СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2006. С. 187.
13. *Кузнецов, А.В.* Проблемы формирования электронной демократии в современной России // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23 – 25 октября 2007 г.). СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. С. 207.
14. *Брауде-Золотарев, М.Ю.* Электронное государство и качество государственного управления / М.Ю. Брауде-Золотарев, В.В. Новиков // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23 – 25 октября 2007 г.). СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. С. 182 – 185.