Электронное правительство в Российской Федерации: состояние, перспективы, угрозы

Кожевина Анна Алексеевна, студент магистерской программы факультета экономики и финансов по программе государственного и регионального управления СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); e-mail: сахара3@yandex.ru

Научный руководитель:
Ходачек Галина Михайловна, доцент СЗИУ РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат экономических наук; e-mail: khodachek-gm@ranepa.ru

Аннотация
В статье анализируется внедрение системы электронного правительства в Российской Федерации, его состояние и место Российской Федерации в мире по уровню развития электронного правительства. Также рассматриваются возможные угрозы, результатом которых может стать затормаживание развития системы электронного правительства.

Ключевые слова: электронное правительство, механизм электронного правительства, открытое правительство, электронные государственные и муниципальные услуги

Electronic Government in the Russian Federation: State, Status Prospects, Threats

Anna A. Kozhevina, MA Student, Faculty of Economics and Finance, State and Regional Management Program, North-West Institute of Management, RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: сахара3@yandex.ru

Academic Supervisor:
Galina M. Khodachek, Associate Professor of the North-West Institute of Management of RANEPA (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics;
e-mail: khodachek-gm@ranepa.ru

Abstract
The article analyzes the implementation of the electronic government system in the Russian Federation, its state and position of the Russian Federation in the world in terms of the level of development of electronic government. The author also considers possible threats, which may result in the slowdown of developing the electronic government system.

Keywords: e-government, e-government mechanism, open government, e-government and municipal services

На сегодняшний день можно не только рассматривать термин «электронное правительство» в теоретическом аспекте, но и анализировать его состояние с практической точки зрения. Переход от индустриального общества к информационному, в котором главной ценностью является информация, влечет повсеместное внедрение информационных технологий. Одной из форм такого внедрения является введение электронного правительства.

Существует несколько точек зрения на возникновение термина «электронное правительство». Несомненно, причиной появления данного определения стал интернет, поэтому многие ученые придерживаются именно такой точки зрения, что «электронное правительство» возникло в 1990-е гг. именно с появлением интернета.

Считается, что данный термин в юридической науке до настоящего времени не получил теоретического осмысления. Это обстоятельство обусловлено тем, что различные авторы вкладывают в понятие «электронное правительство» различные смыслы. Часть ученых сходится во мнении, что в процессе внедрения электронного правительства внимание следует уделить описательному определению, другие считают, что рассматривать данный вопрос следует с «практической» точки зрения, то есть раскрывать термин «электронное правительство» через используемые инструменты [8, с. 8–11].

Главным образом, термин «электронное правительство» рассматривается с прикладной точки зрения, однако существуют и другие аспекты данного понятия. Так, функциональный аспект включает выполняемые электронным правительством задачи, юридический аспект — нормативно-правовую базу, регламентацию. С государственно-управленческой точки зрения электронное правительство является частью административной реформы.

Изначальной целью государства при разработке и внедрении системы «электронного правительства» являлось повышение качества обслуживания граждан. Несомненно, между странами всего мира происходит соперничество за более эффективную систему «электронного правительства». Место России в рейтинге «электронных правительств» остается достаточно высоким, но уступает ряду стран с более развитыми электронно-коммуникативными системами. Рейтинг постоянно меняется в силу того, что через интернет на данном этапе развития общества проходит огромное количество информации, при этом ее передача внутри государства и между государствами становится все более востребованной и распространенной. Также эта система крайне удобна, когда личное присутствие гражданина невозможно, а потребность в услуге существует.

Поэтому сама идея электронного правительства хотя и не является новой, но остается актуальной в силу ее изменения, трансформации в связи с имеющимися технологиями. Государства ряда передовых стран заинтересованы в разработке новых механизмов электронного правительства, так как это не только существенно упрощает ряд процедур, но и является экономией государственных бюджетов. В сложившихся условиях важную роль также играет общественная ценность, которая растет[13].

Для начала стоит более подробно остановиться на термине «электронное правительство». Чаще оно упоминается в широком смысле — как взаимосвязанная структура деятельности органов власти на федеральном уровне, на уровне субъектов РФ и на муниципальном уровне, которая предоставляет государственные и муниципальные услуги на основе применения информационно-коммуникационных технологий.

Существуют и другие определения понятия «электронное правительство». Термин является переводом английского “e-government”, что некоторыми исследователями оценивается как не совсем точный перевод. “E-government” должно переводиться как «электронная инфраструктура институтов публичной власти». “E-government” отождествляется также с термином «электронное государство», отражающим скоординир-

[13] Современное развитие электронного правительства России в контексте мировых тенденций [Электронный ресурс]. URL: http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/c8bee079927f8eb2442582960033d4ea (дата обращения: 22.10.2020); Тенденции развития электронного правительства России [Электронный ресурс]. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=37258945& (дата обращения: 22.10.2020).

рованную деятельность ветвей власти, средствами в которой являются информационные технологии и достижения научно-технического прогресса[14].

Е. Г. Иншакова рассматривает электронное правительство в рамках административно-правового подхода как систему взаимосвязанных и взаимодействующих административно-правовых институтов, которые входят в механизм административно-правового регулирования. По ее мнению, эта система обеспечивает как электронное взаимодействие между исполнительными органами, так и права, свободы, законные интересы в части предоставления услуг физическим и юридическим лицам [8, с. 18].

Данный термин можно также рассматривать в узком смысле. Функциональный аспект понятия «электронное правительство» будет означать использование в органах управления информационно-коммуникативных технологий, а также интернета для предоставления государственных услуг, достижения различных других целей. Взаимодействие касается не только органов власти и гражданина, но и органов власти между собой, а также с общественностью. Отмечается, что при помощи развития различных средств сетевых коммуникаций сам процесс электронной демократии может принять форму игры [3, с. 26–27].

Кроме узкого и широкого подходов к определению понятия электронного правительства, также существует трактовка данного термина через три типа отношений, возникающих в рамках осуществления механизмов электронного правительства (прикладной аспект). Это модели «государство — гражданам» (G2C), «государство — государству» (G2G) и «государство — бизнесу» (G2B). Именно через такие связи можно описать понятие «электронного правительства» [8, с. 15].

Термин «электронное правительство» можно рассматривать и с государственно-управленческой позиции. Тогда сам процесс внедрения электронного правительства будет являться инструментом административной реформы, так как конечной целью последней является автономное управление государственным механизмом. А электронное правительство как раз будет этому способствовать [10, с. 345].

В связи с проведенной административной реформой появился ряд требований к деятельности государственных органов. В частности, это касается принципа прозрачности. Данный принцип включает в себя обеспечение государственными органами доступности информации об осуществляемой ими деятельности, работу с обращениями и запросами граждан.

Задачами формирования системы электронного правительства являются не только удобство и автоматизация, но и прозрачность, подотчетность. Также это противодействие коррупции, так как в электронном виде гораздо сложнее осуществлять различные действия коррупционной направленности.

Основными плюсами электронного правительства, которые являются важными как для граждан, так и для организаций, являются:

- удобство и полнота получения информации о деятельности государственных органов;
- удобство и оперативность получения государственных и муниципальных услуг.

Создание электронного правительства было необходимо государству, поскольку ведет к повышению эффективности и результативности государственного управления.

Безусловно, электронное правительство не дополнение традиционного правительства и не аналог, его заменяющий. Данный термин означает именно применение при

[14] Электронное правительство: основные трактовки понятия и функциональности [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-osnovnye-traktovki-ponyatiya-i-funktsionalnosti (дата обращения: 22.10.2020).

осуществлении функций государственного управления информационно-коммуникативных достижений научно-технического прогресса [3, с. 109].

Можно назвать наиболее характерные стадии развития электронного правительства, которые были разработаны экспертами «Гартнер групп» (GartnerGroup), согласно данной характеристике их пять: зачаточная, дополненная, интерактивная, транзакционная, целостная[15].

Зачаточная стадия характерна тем, что в сети Интернет присутствуют несколько вебсайтов, не связанных друг с другом, которые являются частью электронного правительства. На второй стадии информация на сайтах обновляется, дополняется на регулярной основе.

На стадии интерактивной происходит контакт между чиновниками и гражданами через скачивание форм документов, возможность задать вопросы. Получить и оплатить определенную услугу в онлайн-режиме пользователи могут уже на транзакционной стадии. Целостная же стадия — это максимально наполненное пространство сети Интернет, взаимодействие между различными структурами и расширенные возможности пользователей [2, с. 58].

Таким образом, введение электронного правительства в Российской Федерации можно рассматривать как поэтапный процесс. Хотя уровень развития электронного правительства в России довольно высок, но этот процесс еще не завершен. Представляется, что Россия находится на транзакционном этапе развития, так как через сеть Интернет имеется возможность как получить определенную услугу, так и оплатить налоги, штрафы. Однако целостная стадия характеризуется наполненностью сети Интернет и взаимодействием органов власти между собой. На данном этапе такое взаимодействие откладывается. Например, при получении свидетельства о рождении ребенок не будет автоматически закреплен за поликлиникой по месту жительства, родителям это нужно будет делать самостоятельно. Это и свидетельствует о недостаточном взаимодействии между органами власти.

Внедрение и развитие электронного правительства является одним из приоритетов и целей государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)»[16]. Программа устанавливает основные направления, которые автоматизируют работу по предоставлению услуг различного уровня, упрочат взаимодействие российских ведомств между собой. Также данной программой предусмотрена информатизация государственного управления и введение системы безбумажного документооборота в органах власти[17]. Полностью перейти на дистанционное взаимодействие не удастся, так как существуют услуги, предусматривающие личное присутствие и получение документов именно на бумажном носителе, но облегчить процессы, довести до автоматизма возможно. «Автоматизм» в данном случае означает получение услуги «в один клик», без личного присутствия гражданина и дополнительных действий с его стороны (например, сбора дополнительных документов). Именно автоматизм является главным критерием для получения услуги через систему электронного правительства.

---

[15] United Nations Global E-Government Readiness Report 2004 [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration. un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf (дата обращения: 01.11.2020).

[16] Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)», утвержденная Постановлением Правительства от 15 апреля 2014 г. № 13 [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/70644220/ (дата обращения: 22.10.2020).

[17] Официальный сайт Правительства России [Электронный ресурс]. URL: http://government.ru/ (дата обращения: 22.10.2020).

Так, данный критерий можно детально проиллюстрировать на примере работы портала «Госуслуги», позволяющего удаленно получать различные услуги. У пользователя имеется свой кабинет, с помощью которого он может оплачивать налоговые платежи, штрафы и так далее. Большинство процедур, которые до появления данного портала требовали личного присутствия, стали автоматизированными.

Различными нормативными правовыми актами установлена конкретизация права на информацию в цифровом аспекте. В частности, в Постановлении Правительства № 583 от 10 июля 2013 г. установлена регламентация информации государственного сектора, которая будет относиться к открытым данным. Кроме того, предусматриваются сроки для обновления информации и ее опубликования в виде открытых данных.

Структура «электронной демократии» состоит из системы электронного голосования, различных способов взаимодействия населения с государственными органами, а также механизма коммуникации межу гражданами и различными негосударственными объединениями [4, с. 271].

Полагаем, что на данный момент система электронного правительства России уже оформлена в своих основных компонентах и работа направлена на доведение их до автоматизма. Например, действует Единый портал государственных и муниципальных услуг, с помощью которого можно получить более 250 услуг в виртуальном пространстве[18]. Можно назвать лишь примерный перечень государственных услуг, предоставляемых порталом электронного правительства, это такие как:

- государственная регистрация актов гражданского состояния;
- социальная защита семьи, материнства и детства;
- пенсионное обеспечение;
- социальное обеспечение и льготы;
- регистрация налогоплательщиков, налоги и сборы;
- трудоустройство и занятость;
- образование;
- жилищно-коммунальные услуги и другие.

Развитие различных механизмов электронного правительства происходит не только в России, но и во всем мире. Безусловно, состояние электронного правительства в Российской Федерации находится на достойном, очень высоком уровне. Это подтверждается рейтингом уровня развития электронного правительства, предоставленным ООН (EGDI)[19], согласно которому Россия в 2020 г. заняла 36-е место. По сравнению с показателями 2018 г. уровень развития электронного правительства снизился на две позиции, но он продолжает оцениваться ООН как «очень высокий» в сравнении с другими странами.

Изначально электронное правительство предназначалось исключительно для оказания населению государственных и муниципальных услуг. Но на данный момент термин «электронное правительство» используется не только в этом контексте. Электронное правительство — это еще и про эффективное управление. По мнению некоторых авторов, электронное правительство представляет собой не столько революцию в управлении, сколько эволюцию бюрократии, предполагающую некоторую степень конфронтации между сторонниками обновлений и «бумажным» мышлением бюрократа[20].

---

[18] Портал государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]. URL: https://portal-gosuslugi.ru/ (дата обращения: 22.10.2020).

[19] Рейтинг уровня развития электронного правительства, разработанный ООН [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center (дата обращения: 22.10.2020).

[20] Электронное правительство: основные трактовки понятия и функциональности [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-osnovnye-traktovki-ponyatiya-i-funktsionalnosti (дата обращения: 22.10.2020).

При анализе источников, связанных с электронным правительством, изучалась не только научная литература, но и точки зрения, присутствующие в СМИ и в сети Интернет. Кроме сторонников внедрения механизмов электронного правительства, существуют и те, кто активно противится таким изменениям.

Е. Г. Дьяковой, автором статьи «Готовы ли к “электронному правительству” “электронные граждане”?», в 2010 г. был проведен опрос, связанный с отношением граждан к системе электронного правительства. Противников распространения такой системы оказалось 48,2% от числа всех опрошенных [7, с. 32–36].

Это было на начальном этапе развития системы электронного правительства — в 2010 г. Казалось бы, через десять лет механизмы автоматизации будут использоваться повсеместно и не вызовут таких бурных дискуссий. Однако это не так.

Активных противников электронного правительства существенно меньше, но они присутствуют. Об этом можно судить на основании мнения пользователей сети Интернет, электронных СМИ, называющих систему электронного правительства «электронным концлагерем» и высказывающих различные опасения насчет собственной безопасности[21].

Угрозой развития электронного правительства, таким образом, является неготовность граждан к процессам автоматизации. Представляется, что процент таких граждан среди всех довольно низкий и общество адаптируется к новым изменениям.

Некоторыми авторами также отмечается, что не у всех граждан есть доступ в интернет. В некоторых регионах Российской Федерации возможность участия в автоматизированных процессах электронного правительства существенно ограничивается [1, с. 337–342].

Данная проблема актуальна на сегодняшний день, но, полагаем, ее возможно решить путем совмещения механизмов электронного правительства и способов взаимодействия, не предусматривающих электронное участие.

Реальной угрозой для электронного правительства представляется возможная утечка данных пользователей. Особенно это касается таких глобальных серверов, как Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации, когда в одной системе имеются не только паспортные данные гражданина, но и данные о возможных взаимодействиях его с органами власти, о штрафах и множество другой важнейшей информации. Попав в руки мошенников, подобная информация представляет собой реальную угрозу для безопасности граждан. Поэтому защита персональных данных является важнейшей государственной задачей, решению которой в настоящее время уделяется особое внимание.

Угроза распространения персональных данных пользователей представляется наиболее острой по сравнению с другими возможными проблемами, которые со временем решаются. Имеются в виду, например, возникающие сложности при регистрации на портале государственных услуг и подаче электронных документов, а также технические ошибки, устранение которых требует длительного времени.

Кроме очевидного удобства электронного правительства, у этой системы имеются и недостатки. Главным недостатком является то, что при наступлении юридически значимого факта или совершении юридически значимого действия у гражданина возникает обязанность закрепить это документально. Например, при рождении ребенка на родителей ложится обязанность его прикрепить к поликлинике, получить свидетельство о рождении и так далее. Наиболее эффективным решением данной проблемы была бы воз-

[21] Госуслуги и кредиты только через биометрию: Путин подписал закон, учреждающий «электронный концлагерь» в России [Электронный ресурс] // Новостной блог «РИА Катюша». URL: http://katyusha.org/view?id=9180 (дата обращения: 22.10.2020).

можность при наступлении факта (или совершении действия) получить государственные услуги по одному заявлению сразу, одним действием.

А. А. Дворецким предлагается разрешить данную проблему путем создания суперсервисов — порталов для оказания услуг в комплексе, которые действовали бы на всей территории России и создавали электронный документооборот [6, с. 476].

Опираясь на изложенную информацию, можно прийти к следующим выводам. Электронное правительство в Российской Федерации — это уже сформированный, запущенный в действие механизм, который повсеместно внедряется в различные системы взаимодействия государства и гражданина, различных ведомств между собой и с государством. Несомненно, электронное правительство является неотъемлемой частью развития информационного общества.

С помощью механизмов электронного правительства достигаются прозрачность, открытость и доступность информации, что также способствует противодействию коррупции. Реализация электронного правительства имеет и угрозы, важнейшей из которых является угроза безопасности персональных данных пользователей. Однако на сегодняшний день электронное правительство имеет гораздо больше преимуществ, чем недостатков.

Электронное правительство является качественно новой ступенью в развитии информационного общества. Однако общество постоянно развивается и требует новых технологий. В рамках Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» такой переход может быть осуществлен с трансформацией электронного правительства в цифровое. Целью программы является создание безопасной и устойчивой информационно-коммуникационной структуры, что способствует развитию механизмов электронного правительства и его качественному изменению[22].

В отличие от электронного, для цифрового правительства характерно более оптимизированное оказание государственных услуг. Прежде всего, все услуги по умолчанию предоставляются через интернет-пространство, а проблема цифрового неравенства решается путем оказания помощи в их предоставлении. Административные процессы могут быть цифровыми от начала до конца, а сами услуги находиться в постоянном доступе на мобильном устройстве пользователя. Цифровое правительство — это качественно новый уровень предоставления государственных услуг.

Литература

1. *Аль-Габри Вадах Мохаммед.* Электронное правительство: его перспективы, возможности и угрозы // Молодой ученый. 2016. № 15 (119).
2. *Артемова П. В., Камолов С. Г., Константинова А. Н.* Электронное правительство: динамика взаимодействия государства и российского общества в XXI в. [Электронный ресурс]. URL: https://cyberleninka.ru/article/n/elektronnoe-pravitelstvo-dinamika-vzaimodeystviya-gosudarstva-i-rossiyskogo-obschestva-v-hhi-v (дата обращения: 22.10.2020).
3. Бобров А. М. Еще раз к вопросу об определении понятий «Электронная демократия» и «электронное правительство» // Вестник Российского университета дружбы народов. 2009. № 2. С. 26.

[22] Информационное общество (2011–2020 гг.) : государственная программа РФ, утвержденная Постановлением Правительства от 15 апреля 2014 г. № 13 [Электронный ресурс]. URL: https://digital.gov.ru/uploaded/files/natsionalnaya-programma-tsifrovaya-ekonomika-rossijskoj-federatsii_NcN2nOO.pdf (дата обращения: 02.11.2020).

4. *Гаршина Ю. И., Макаров И. Н.* Электронное правительство в Российской Федерации: современное состояние и перспективы развития / Ученые записки Тамбовского отделения РоСМУ. 2019. С. 108–114.
5. *Грачев М. Н.* «Электронная демократия» и «электронное правительство»: к вопросу об определении понятий с учетом реалий становления информационного общества // Политическое управление и публичная политика XXI в.: государство, общество и политические элиты. М., 2008.
6. *Дворецкий А. А.* Электронное правительство в современной России: инфраструктурные проблемы и пути их решения // Актуальные проблемы экономики и права. 2020. Т. 14. № 3. С. 469–486.
7. *Дьякова Е. Г.* Готовы ли к «электронному правительству» «электронные граждане»? // Социум и власть. № 4. Екатеринбург, 2011.
8. *Иншакова Е. Г.* Электронное правительство в публичном управлении : монография, 2019.
9. *Коробов А. А., Мельникова Т. С., Митяева Н. В.* Формирование общественной потребности в развитии систем электронного правительства и электронной демократии в современной России / под общ. ред. Т. С. Мельниковой. Саратов : Саратовский социально-экономический институт (филиал) РЭУ им. Г. В. Плеханова, 2016. 148 с.
10. *Просина А. С.* Реализация проекта электронного правительства в условиях административной реформы в Российской Федерации (на примере Московской области) // Молодой ученый. 2017. № 21 (155). С. 344–346.