

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ
КЫРГЫЗСКО-РОССИЙСКИЙ СЛАВЯНСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Факультет международных отношений

В. Г. Киютин

**ИК-ТЕХНОЛОГИИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ:
ГОРИЗОНТЫ РАЗВИТИЯ**

Бишкек 2015

УДК 351/354
ББК 67.99(2)
К 46

Рекомендовано к изданию
Научно-техническим советом КРСУ

Отв. редактор – *В.М. Плоских*, академик НАН КР,
д-р ист. наук, профессор

Рецензенты:

К.И. Исаков, д-р эконом. наук, профессор;
Ю.В. Харахордин, зам. директора Департамента информационных
технологий Евразийской экономической комиссии (г. Москва)

К 46 Кюютин В.Г.

ИК-технологии в государственном управлении: горизонты развития / В.Г. Кюютин. Бишкек: Изд-во КРСУ, 2015. 290 с.

ISBN 978-9967-19-340-6

В публикации прослеживается трансформация государственного управления под воздействием технических новаций. Особое внимание уделяется разностороннему влиянию ИК-технологий на публичную службу, формы, методы, процедуры и технологии ее деятельности, в том числе по демократизации взаимоотношений с гражданами и бизнес-сообществом. Описываются специфика, виды и практика электронного управления в различных странах мира, уровень электронного правительства в региональных интеграционных объединениях – Евросоюзе и ЕАЭС. В научный оборот вводится значительный массив официальных государственных и международных документов, анализируются результаты отечественных, российских и западных исследований.

Адресовано широкому кругу читателей: руководителям и служащим органов государственного и муниципального управления, парламентариям, предпринимателям, политологам, юристам, аспирантам, магистрантам, студентам, всем, кто интересуется вопросами электронного управления.

К 0605010201-16

ISBN 978-9967-19-340-6

УДК 351/35
ББК 67.99(2)

© ГОУВПО КРСУ, 2015
© Кюютин В.Г., 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Глава 1. Современное государство: основные тенденции развития	4
Глава 2. Трансформация государственного управления в свете технических изменений: исторический экскурс	44
Глава 3. Электронное правительство: дефиниции, индикаторы готовности, политические аспекты	78
Глава 4. Модификации электронного управления: мировая практика	116
Глава 5. Евросоюз: электронное правительство в действии	141
Глава 6. Потенциал электронного правительства в государствах – членах ЕАЭС	181
Глава 7. Электронное правительство в «евразийской упаковке»	237

Глава 1. СОВРЕМЕННОЕ ГОСУДАРСТВО: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Рождение государства как политического института сыграло огромную роль в истории человеческой цивилизации, преобразовании общественных отношений на началах социально-классовой стратификации, регулирования взаимоотношений между различными слоями общества, фиксации базовых функций политий в целях реализации внутренней и внешней политики. По словам швейцарского историка и философа культуры Я. Буркхардта (XIX в.), «...государство как произведение искусства, наряду с религией и культурой, было силой истории»¹. Квинтэссенцию государства, по сути, составляют общественные функции. Вне этих функций существование государства не имеет никакого смысла². Другое дело, что функции государства менялись и обогащались на протяжении веков, будучи производными от потребностей общества, целей и задач конкретной политики, уровня развития производительных сил, соотношения политических сил внутри и вне государства и т. д. Основная задача государства сводится к управлению обществом. Разумеется, что примитивные общества тоже знали механизмы управления делами племен и родов. Оно осуществлялось на основе традиций, моральных разрешений и запретов (табу), поло-возрастного

¹ *Burckhardt J. Weltgeschichtliche Betrachtungen. Leipzig: Dietrichsche Verlagsbuchhandlung, 1985. S. 18.*

² *Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега, 2010. С. 48.*

разделения труда, распределения материальных благ среди членов общины. Уже в первобытных обществах, особенно на этапе их разложения, проявлялась сакрализация власти. «В таких обществах принудительная власть царей и всякого рода предводителей окончательно еще не оформилась, она всегда ограничена традиционными нормами и правилами, общественным мнением, все еще действующими кровнородственными связями, родоплеменными структурами, отсутствия развитого аппарата принуждения. Поэтому цари и вожди в них прибегали к услугам жречества как выразителя божественной воли не только для укрепления своего авторитета, но и для простого устранения неугодных и опасных для них лиц»¹. За нарушение традиций, обрядов и различных табу они подвергались, как правило, изгнанию из группы и были обречены на гибель. В начальный период цивилизованной истории основной функцией государства было удержание власти верхушкой общества, сохранение внутреннего порядка, проведение необходимых работ, в том числе сооружение оросительных каналов, крепостей, защитных стен, культовых построек и прочее. По мнению К. Ясперса, одним из реальных событий, которое привело к централизации и созданию управленческого аппарата и государства, была задача организации ирригационной системы и ее регулирования в долинах Нила, Тигра, Евфрата и Хуанхе². Платон вполне правомерно отождествлял древние государства с организацией насилия, обеспечивающее доминирование, господство одних людей, порабощение и угнетение других. Это мнение древнегреческого мыслителя разделяют современные политико-правовые теории. «В эксплуататорском государстве, где преобладает кара-

¹ Конопкин А.М. Сакральная «теневая власть» как инструмент легитимации власти в первобытных обществах // Власть. 2014. № 7. С. 127.

² Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 71.

тельно-репрессивная функция, – пишут российские эксперты, – государство служит интересам узких слоев общества и направлено на угнетение большинства населения страны»¹. В руках властителя, отражавшего интересы незначительной части общества, объединялась и светская и религиозная власть, что придавало ей всестороннее обоснование и оправдание. «Верховную власть, представленную ли одним человеком или неким советом, граждане почитали как некое зримое божество»². Заметим, что соединение царского титула с отпращиванием жреческих обязанностей было в Древней Италии и Афинах обычным делом... другие греческие демократии также имели титулованных царей, которые отпращивали жреческие обязанности у Центрального Государственного очага... сочетание жреческих функций с царской властью известно повсеместно, например, в Малой Азии³.

Тезис о божественном происхождении государства был «священной коровой» вплоть до договорной теории Т. Гоббса, изложенной в «Левиафане». По утверждению философа, естественному состоянию человеческого общества – «война всех против всех» – люди, которым присущ «естественный разум», вступили в соглашение друг с другом с целью обеспечения безопасности, итогом чего стало появление государства⁴. Идею общественного договора подхватили и развили деятели Просвещения М.-Ф. Вольтер, Ж.-Ж. Руссо, Ш. Монтескье, Дж. Локк, И.-Г. Гердер, Т. Джефферсон и др. «Это было время, когда рациональный тип общественного управления повсеместно вытеснял традиционный: складывались правовое государство, гражданское общество, социальная структура; горизонтальные со-

¹ Теория государства и права / А.С. Пиголкин, А.Н. Головицкова, Ю.А. Дмитриев, А.Х. Саидов; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 116.

² Гоббс Т. Сочинения в 2 т. М.: Мысль, 1989. Т. 1. С. 277.

³ Фрэйзер Дж. Золотая ветвь. М.: Политиздат. 1986. С. 17.

⁴ Мееровский Б.В. Гоббс. М.: Мысль, 1975. С. 140.

циально-экономические связи заступали то место, которое ранее занимали вертикальные – отношения власти и подчинения, безраздельно господствовавшие в старом режиме. Возрастало значение правовых и моральных норм как регуляторов жизни. Они давали возможность личности в определенных пределах чувствовать свою защищенность от произвола власть имущих»¹.

Современные теории государства анализируют его место в обществе, сущность, назначение, методы, формы и сферы деятельности. Единой теории нет, что объясняется особенностями развития стран мира, методологией изучения государственно-политической тематики и т. д. Современные теории государства, базирующиеся в значительной степени на достижениях предшествующей политико-правовой и философской мысли, примечательны приверженностью идеям общечеловеческих ценностей, пониманию государства как инструмента обеспечения устойчивости и консолидации общества в целях решения общенациональных проблем на основе социальных компромиссов.

Можно выделить несколько теорий государства, включая:

- **теорию элит**, сформировавшуюся во второй половине XIX – начале XX в. Ее представители – В. Парето (теория элит), Г. Моска (концепция политического класса), М. Вебер (теория бюрократии), Р. Михельс (циркуляция элит) и др. В. Парето и Г. Моска предложили идею о двух общественных группах (правлящие и управляемые), присутствующих в сфере государственного управления. Утверждалось, что обществом, по сути, правит «ничтожное меньшинство». Правда, такая дихотомия общественных групп у В. Парето получает своеобразную интерпретацию: высший слой «раздваивается» на правящую элиту и неправящую. Виза-

¹ Философия культуры. Становление и развитие / под ред. М.С. Кагана, Ю.В. Петрова, В.В. Прозерского, Э.П. Юровской. СПб.: Изд-во Лань, 1998. С. 65.

ви элиты является масса (подавляющая численность народа). Элита проявляет свои лучшие качества в общественной деятельности и на профессиональном поприще. Она формируется из разнородных социальных элементов. «Введем класс, в который будут входить те, кто имеют наиболее высокие показатели в своей области деятельности. Назовем ее «элитой»¹. Р. Михельс придерживался концепции эволюционного развития элиты, когда способные люди перемещаются из массы в элиту, а не способные представители элиты (те, кто не может выполнять присущие ей функции) совершают противоположный разворот: пополняют массу. Причем пополнение элиты осуществляется по ее правилам, что «вынуждает новичков менять свои ценности, усваивать образ жизни старой элиты»². Р. Михельс разделял точку зрения В. Парето о гетерогенности элиты, поскольку она формируется из представителей различных сфер.

- **технократическую теорию (60–70 гг. XX в.)**, развивающую идеи перехода управления и власти на капиталистических предприятиях и в производстве от собственников к технократам (профессиональные управленцы, менеджеры);

- **теорию плюралистической демократии**. Её сторонники утверждают, что современное общество является социальным объединением людей (страт), формирующимся по возрасту, месту жительства, профессии, интересам и прочее. Страты бывают экономические, политические, профессиональные. Создавая различные объединения (политические и общественные организации), население тем самым участвует в управлении государством. «Градации, иерархии, сиятельные лидеры, общественные устремления, – писал П. Сорокин, – все это делается спонтанно, как только люди

¹ *Парето В.* Компендиум по общей социологии. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2008. С. 308.

² *Дергунова Н.В., Ошкин В.В.* Развитие концепции циркуляции элит в творчестве Р. Михельса // *Власть*. 2013. № 7. С. 177–178.

собираются вместе, будь то для развлечения, для взаимопомощи, для добровольных акций или ради большего объединения – государства»¹;

- **теорию государства всеобщего благоденствия** (50-е гг. XX в.), которое, мол, выражает интересы всего общества. Отсюда претензии государства на участие во всех общественных делах. Значительную роль в формировании собственной модели «государства всеобщего благосостояния» в каждой стране играют особенности государственного устройства и структур гражданского общества, национальные, историко-культурные, этические, религиозные и другие особенности. Тем не менее, сколь многообразными не были бы национальные модели, можно выделить несколько основных моделей, которые различаются основополагающими теоретическими принципами и фактическим содержанием экономической политики государства (в первую очередь по таким направлениям, как перераспределительная деятельность и политика в социально-трудовой сфере):

- неолиберальная (англо-американская или англо-саксонская): Великобритания, США, Канада, Австралия;

- консервативно-корпоративистская (франко-германская): Германия, Франция, Италия, Бельгия, Австрия;

- социально-демократическая (скандинавская): Швеция, Финляндия, Дания и Норвегия;

- **теорию конвергенции**, модную в 50–60- гг. XX в. Её авторы – У. Ростоу, Дж. Гэлбрейт и Я. Тинберген утверждали о постепенном сближении одинаковых по уровню развития различных общественно-политических и экономических систем (капитализма и социализма). Итогом чего должно было стать «постиндустриальное государство». Сегодня теория не пользуется спросом из-за банкротства социалистической идеологии и практики;

¹ *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. С. 306.

- материалистическую теорию Маркса – Ленина.

Во главу угла она ставила идею социального-экономического и политического переворота путем пролетарской революции, которая должна установить государство диктатуры пролетариата, действующего в интересах ранее обездоленных классов и социальных слоев. В настоящее время марксистская теория государства имеет мало сторонников.

Несмотря на дисгармонию между различными теориями и концепциями государства, можно выделить их общее «рациональное ядро»: государство (публичный институт) предназначено выполнять важную задачу – управление общественной сферой. Соответственно государственное управление понимается как функция организационной деятельности государственных органов и связанных с ними предприятий и учреждений по удовлетворению общественных интересов. Причем эта функция реализуется в различных по своему типу государствах: федеральных, унитарных и конфедеративных. Важно подчеркнуть, что функции государства не есть неизменная данность. Они трансформируются, изменяются под влиянием различных внутренних и внешних факторов. Новый тип государства может сохранять и даже развивать некоторые функции своего предшественника. Так, «фактическое имперское содержание отдельных внешнеполитических функций царской России сохранял и развивал СССР, хотя формально наличие такого функционального содержания всячески отрицалось в официальной идеологии и политике социалистического государства»¹. Среди базовых функций государства в первую очередь выделим **политическую функцию**. Её суть – обеспечение целостности и сохранности всей системы жизнедеятельности политики. Политическое управление состоит в формирова-

¹ Теория государства и права / А.С. Пиголкин, А.Н. Головицкова, Ю.А. Дмитриев, А.Х. Саидов; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 11.

нии государственной политики, её реализации через систему административных учреждений. Стратегические функции политической государственной власти осуществляют парламентарии, руководители исполнительных органов государственной власти (монарх, президент, премьер-министр, министры), судьи на всех уровнях¹. Политическая функция направлена также на создание благоприятной среды, благоприятных условий для развития общества, политической конкуренции, активизации политического участия граждан в управлении обществом, стабильности политического процесса. Главенствующая роль государства в реализации политической функции проявляется в том, что оно разрабатывает и реализует государственные программы, принимает необходимые нормативно-правовые акты, регулирующие управленческую деятельность, осуществляет при необходимости судебное разбирательство и судебное преследование, вводит уголовно-правовые и административные санкции за нарушение внутреннего законодательства, совершенствует и контролирует деятельность публичной гражданской и военной службы, устанавливает принципы, этапы и способы отбора на государственную службу...

Современные государства являются преимущественно многопартийными, что значительно повышает градус политической конкуренции, когда каждая партия стремится, опираясь на собственный электорат и политтехнологии, выиграть выборы различного уровня: местные, региональные, общенациональные. Выигравшая партия получает главный политический трофей – власть. В свою очередь их политические оппоненты прикладывают усилия, чтобы изменить расстановку политических сил и, оттеснив своих предшественников, занять лидирующие позиции в государстве. Если такие политические маневры ведутся в рамках вну-

¹ *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юнити, 2010. С. 48.

тренного права, являются конституционными, то есть через открытые и справедливые выборы, политические дискуссии и дебаты, в том числе в телевизионном формате, то тем самым есть возможность избежать обострения ситуации в стране, не допустить к власти экстремистские политические группировки. Современные политические процессы, электоральные циклы во многих государствах, независимо от формы правления, являют собой пример их прозрачности, конкуренции, соблюдения законодательства. Например, система парламентской демократии в Великобритании функционирует многие десятилетия без каких-либо крупных потрясений и эксцессов. На последних парламентских выборах победу одержали консерваторы во главе с Д. Кэмероном, получившие 331 место из 650, 232 мандата получили лейбористы, 56 – шотландские националисты, либерал-демократы и демократическая юнионистская – по 8 мест. Остальные партии получили не более 5 мандатов каждая¹. Выборы прошли спокойно, без попыток со стороны проигравших пересмотреть их итоги. Британский парламентаризм – это возможность идейно-политического состязания, конкуренции платформ, программ и концепций развития страны. Политическая партия, получившая на парламентских выборах большинство голосов, приходит к власти, а её лидер становится премьер-министром (возможен вариант коалиционного правительства). Но оппозиционная партия (занявшая 2-е место в Палате Общин) формирует так называемый «теневой кабинет» во главе с официальным лидером оппозиции, которому, наряду с министрами, выплачивается жалование и который является одним из механизмов сдерживания «тирании большинства». Российский политолог А.А. Громыко отмечал: «...добиваться поддержки граждан в политическом процессе партии могут различны-

¹ <http://www.zakon.kz/4710009-stali-izvestny-okonchatelnye-rezultaty.html>

ми способами, включая привлечение граждан в свои ряды через агитационные кампании, выпуск печатной продукции, сотрудничество с неправительственными организациями, лоббирование интересов граждан в государственных структурах и т. д. Протестные партии в отличие от партий истеблишмента играют не менее важную роль: критикуя политический «мейнстрим», они подключают к политическому процессу те слои населения, которые разочарованы политикой традиционных партий и, тем самым, обеспечивают дополнительный обратный канал связи между политической надстройкой и обществом»¹.

Совершенно иные парламентские порядки бытуют в странах «Черного континента». «Африканские правители используют различные пути ради победы на выборах кроме самого, казалось бы, логичного – попытаться осуществлять хорошее руководство. В развитых странах переизбрание главы государства на новый срок происходит менее чем в половине случаев. В Африке, несмотря на то, что избиратели там имеют значительно больше причин для недовольства, этот показатель достигает 75 %. Победа достигается нечестным путем, тем более, что проигравший соперник не будет призывать к установлению законности, ведь он и сам не намеревался следовать ей; скорее он обратится к насилию»².

Современное государство, как правило, зиждется на уступках, компромиссах. Даже сама Конституция, венчающая пирамиду внутреннего права, представляет собой компромисс, где отражены интересы наиболее влиятельных социальных групп в данном государстве. Девальвация принципа компромиссов приводит к тяжким последствиям для

¹ Громыко А.А. Политическая модернизация Великобритании: от Вестминстерской к плюральной демократии. М., 2005. С. 119.

² Емельянов А.Л. Особенности политического процесса и политических структур на африканском континенте // Полис. 2013. № 1. С. 149.

страны и государства. Отсюда вытекает политико-правовая максима: государство не может, не должно выражать интересы какой-либо одной группы людей, одного социального слоя. «Приватизация» политической власти, претензии на властную монополию оборачиваются для государства тяжкими последствиями. Наглядной иллюстрацией к сказанному была политическая ситуация в Кыргызстане при президентах А. Акаеве и К. Бакиеве, когда государственный аппарат обслуживал кланово-семейные интересы через коррупционные схемы, что, наряду с другими негативными проявлениями во властных структурах Кыргызстана, стало одной из главных причин, приведших к народным революциям в марте 2005 года и апреле 2010 года¹. В некоторых современных государствах реализован наихудший вариант политической турбулентности: развал политических институтов, законодательной и судебной систем, межобщинные и межнациональные конфликты, банкротство экономической модели. Политологи, экспертное сообщество справедливо относят такие государства к несостоявшимся. Среди них – Афганистан, Сомали, Руанда, Сьерра-Леоне, Чад, Гаити и др.

Поэтому важнейшей политической функцией государства является противодействие политическому экстремизму, содействие конструктивному сотрудничеству различных политических сил, социальных слоев в интересах развития общества и страны. Государство располагает богатым арсеналом средств (политических, законодательных, контрольных, процедурных, правоохранительных, воспитательных и т. д.) в целях обеспечения общественной и государственной стабильности. Разумеется, что партнерами государства могут выступать другие общественные силы, включая биз-

¹ Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией. Кыргызская Республика. Промежуточный доклад. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии. ОЭСР, 2013. С. 3.

нес-сообщество, неправительственные организации. Но в любом случае государство выполняет роль «ведущего», а не «ведомого».

Не менее важное значение в функционировании государства, его дееспособности как инструмента обеспечения жизнедеятельности общества принадлежит **социальной функции**. По мнению российского правоведа О.В. Родионовой, «...такой атрибут государства, как социальная функция является имманентным атрибутом любого типа государства, развивающегося в рамках индустриального или постиндустриального общества»¹. Социальная функция современных государств в содержательном, институциональном и методологическом аспектах не может проявляться единообразно вследствие различий в географическом положении, этнокультурном и экономическом развитии и т. д., что, в свою очередь, с необходимостью предопределяет существование различных типов социального государства в настоящее время. Сегодня принято выделять несколько моделей социального государства: либеральную, консервативно-корпоративистскую (или «континентальную») и социал-демократическую. Кроме того, иногда говорят о четвертой – южноевропейской – модели. Либеральная англосаксонская модель (США, Канада, Австралия, Великобритания) базируется на принципе всеобщего справедливого распределения на всех нуждающихся и унифицированных выплатах. Модель финансируется за счет страховых взносов наемных работников и предпринимателей, которые идут на различные социальные выплаты. Континентальная модель функционирует в государствах с сильными позициями государства и социально-ориентированной экономикой (Австрия, ФРГ, Франция). Источник ее финансирования – взносы работода-

¹ Родионова О.В. Социальная функция современного государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Родионова. М.: Ин-т государства и права РАН, 2007.

телей и отчислений работников из зарплаты, направляемых в страховые фонды, а основные каналы перераспределения находятся в ведении государства и им контролируются. Социал-демократическая модель исходит из принципа общества благосостояния, отражает главенствующую роль государства (Швеция, Норвегия, Дания, Финляндия). Для системы характерны высокий уровень социальной защиты, выравнивание доходов населения, обеспечение всеобщей занятости. Эти задачи решает государственный сектор, а трудовые отношения регулируются на общенациональном уровне. Наконец, южноевропейская модель (Италия, Испания, Греция, Португалия) отличается низким уровнем социальной защиты, асимметрией социальных расходов, высокой сегментацией получателей пособий по их статусу¹.

Экспертным сообществом признается: суть социальной функции заключается в деятельности государства по минимизации различий в доступе граждан к общественным благам с целью обеспечения стабильности социума. Значение социальной функции государства особенно возросло в 70–80-е гг. прошлого века, «...когда на первый план выходят социальные вопросы существования человека и их главный показатель – качество жизни. На смену модели государственного регулирования приходит плодотворная идея социального государства как общества, в котором создаются объективные условия для всестороннего развития человека»². Её смысл в том, чтобы максимально гарантировать на своей территории реализацию фундаментальных прав и свобод гражданина и человека. «Никто не должен быть исключен из государственной системы защиты, заботы и содействия;

¹ Трофимова О.Е. Эволюция французской модели социального государства // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 5, май. С. 29–30.

² Невоструева А.Ф. Развитие социальной сущности информационно-коммуникационного пространства в новейшее время // Власть. 2012. № 12. С. 34.

и в то же время все должны иметь возможность работать и творить по своей свободной, творческой инициативе»¹.

Но реальность часто бывает очень далека от каких-либо обязательств современных государств. По данным МОТ, сегодня только 42 % работающих мужчин и женщин могут в будущем рассчитывать на социальную пенсию. Несмотря на повсеместное признание необходимости социальной защиты, это фундаментальное право людей не выполняется во многих странах мира. Всего лишь 27 % населения планеты пользуются доступом к системе социального обеспечения, а 73 % пользуются ею частично или вовсе не пользуются².

Современная номенклатура прав и свобод человека, впитав в себя предшествующие достижения в этой области, обогащается за счет новых, например, права на здоровую окружающую среду. Наиболее репрезентативными в отношении каталога прав и свобод человека являются Международные пакты 1966 г., в которых сформулирован практически исчерпывающий набор политических, гражданских, социальных, экономических и культурных прав. Страны-участницы Международных пактов обязаны выполнять их положения и требования, в том числе через национальные институты и международные механизмы защиты прав человека³. Права и свободы базируются на принципах всеобщности, универсальности, естественности, неотчуждаемости, интегральности, равенства и недискриминации. Теоретическое и практическое значение имеют различия по субъектам пользования (универсальные и специальные, индивидуальные и коллективные), а также абсолют-

¹ Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. С. 266.

² World Social Protection Report 2014–2015. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Social Justice. International Labour Office. P. 28.

³ Международные акты по правам человека. Сборник документов. М., 1999. С. XXI.

ные права и свободы и ограниченные. Приверженность правам человека стала показателем политического стиля внутренней и внешней политики государства¹. Фиксация, реализация и защита прав и свобод человека представляет собой сложный политико-правовой процесс, который складывается из нескольких этапов, стадий, когда решаются те или иные задачи. «Один из этапов, например, ратификация международных документов в области прав человека или имплементация международных стандартов в национальное законодательство»².

Подчеркнем, что на всех этапах процесса участвуют различные акторы. В развитых странах это политические партии, неправительственные организации, профсоюзы, бизнес-сообщество, рядовой электорат и т. д. Каждый из них вносит свою лепту в реализацию и защиту прав человека и гражданина. Сегодня, как никогда прежде, негосударственные акторы интенсифицировали свою деятельность по реализации и защите прав человека, выполнению задач социальной политики. Осуществляется, как подчеркивают российские и зарубежные ученые, приватизация социальной функции. Но этот процесс не может быть полным, всеохватывающим³. Нельзя не учитывать факт существования уязвимых групп населения, которые, например, по физическим и интеллектуальным показателям не в состоянии трудиться, но, тем не менее, их потребности должны удовлетворяться органами публичной власти или под их эффективным кон-

¹ http://www.cpaq.org/uploaded_Files/Programmers_and_Activities/Human_Rights/CPACHRIHumanRightsmodule

² Мамбеталиева Г.С. Содружество наций как фактор политических процессов в странах-участницах: азиатское измерение. Бишкек, 2008. С. 59.

³ См.: Родионова О.В. Социальная функция современного государства: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Родионова. М.: Ин-т государства и права РАН, 2007.

тролем. Гарантом социальной помощи таким группам населения должно выступать государство.

Гражданский сектор, заметим, активно лоббирует, а часто финансирует (через краудфандинг либо краудсорсинг) социальные, исследовательские, благотворительные проекты и акции, инициирует различные мероприятия. Гражданская активность – это форма активности общества, которая направлена на реализацию социальных интересов, присуща индивиду и различным общественным объединениям граждан. Например, в 2006 г. в России зародилось позитивное креативное экологическое движение «Мусора. Больше. Нет»¹. Большой популярностью в США, Турции, странах Ближнего Востока пользовались протестные *оссиру*-движения, выражающие недовольство общества коммуникативной закрытостью власти, против которой они были направлены и которой были порождены². США вообще располагают наиболее разветвленной системой общественных организаций, отстаивающих социальные права своих членов по признаку пола, профессии, занятий, религии, национальности от посягательства со стороны государства. Еще в начале XIX в. в стране появились различные ассоциации, реализующие функции, которые ранее выполняла семья – забота о престарелых, обеспечение моральных предписаний для молодежи и т. д.³. Сегодня ассоциации выполняют важную социальную функцию. Скажем, Национальная организация женщин (500 тыс. активисток) добивается равенства для всех женщин, выступает против дискриминации в школах, системе правосудия и других

¹ Фролов А.А. Механизмы осуществления гражданской активности // Власть. 2014. № 10. С. 61–63.

² Бараш П.Э. Протестное движение: в поисках нового политического субъекта // Власть. 2014. № 10. С. 53.

³ John A. Garraty A Short History of the American Nation. Sixth Edition. Harper Collins Collige Publishers. 1993. P. 179–180.

сферах общества¹. Американская ассоциация пенсионеров (40 млн членов) действует в интересах упрочения системы пенсионного и социального обеспечения пожилых американцев².

Однако государству в лице законодательной, исполнительной и судебной властей все-таки принадлежит решающая роль в социальной сфере (ее следует понимать гораздо шире, нежели только как фиксацию и реализацию прав и свобод человека). Не исключены, однако, и другие варианты, когда социальную функцию субсидиарно осуществляют государство и неправительственный сектор. От того, как государство выполняет свои обязанности, складывается его политический авторитет, доверие граждан к государственным институтам. Например, в ходе опросов населения России по поводу реализации прав и свобод подавляющее большинство респондентов отметили в российском обществе значительные противоречия и неприязнь между бедными и богатыми (72 %), низшими и высшими классами (63 %), народом и властью (62 %)³. Социальные противоречия и неприязнь в обществе в значительной степени зависят от выполнения российским государством обязанностей по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Оно оценивается во многих случаях как неудовлетворительное. Это касается в основном ситуации в ЖКХ, здравоохранении, образовании, уровня жизни, заработных плат.

¹ *Шведова Н.А.* Женский электорат и президентские выборы // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2012. № 8 (512), август. С. 65.

² *Согрин В.В.* Прошлое, настоящее и будущее американской демократии // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2012. № 8 (512), август. С. 12.

³ *Левашов В.К.* Гражданское общество и демократическое государство в России // Социс. 2006. № 1. С. 13.

Успешная социальная деятельность государства – это залог эффективной реализации экономической, политической и других государственных функций. Их социальное содержание – обеспечение благоприятных условий жизни для каждого гражданина, равных стартовых возможностей для развития личности, разрешения внутрисоциальных и внешних споров и конфликтов. Конечно, современное государство сохраняет карательно-репрессивную функцию, но применяет ее только в отношении лиц, нарушающих права и свободы граждан, против государств-агрессоров, деспотических режимов и международно-террористических организаций, нарушающих права и свободы собственных народов. Многие страны в конституционном порядке закрепили положение о социальном государстве (ФРГ, Швеция, Дания, Бельгия, Япония, Россия и др.). Его оформление в качестве антипода жесткой классовой структуры общества, основанной на эксплуатации большинства людей в интересах меньшинства, означает, что «различные классы растворяются в общей социальной организации гражданского общества, государство полностью утрачивает свой эксплуататорский характер и открываются значительные возможности для социальной мобильности»¹.

Другой вопрос, как социальное государство воплощается в жизни. Если, к примеру, сравнить проблему бедности в ФРГ и РФ, то выясняется, что ФРГ отличает степень конституционно-правовых гарантий социального обеспечения индивида. «В ФРГ институт социального государства не только закреплен Основными законом, но и имеет возможность действенного функционирования на федеральном, земельном и коммунальном уровнях власти. Неолиберальная

¹ Теория государства и права / А.С. Пиголкин, А.Н. Головицкова, Ю.А. Дмитриев, А.Х. Саидов; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. С. 119.

реструктуризация *Sozialstaat* в Германии проходит все же под лозунгом сохранения, а не уничтожения существующей системы социального обеспечения, тогда как в России социальное государство только создается, и создается оно в рамках концепции неолиберализма... социальным государством Россия является лишь де-юре»¹.

Социальное государство добывается решения разнообразных вопросов повседневной жизни граждан, социальных групп, в том числе социального обеспечения, жилья, здравоохранения, образования, трудоустройства, отдыха, культуры, развлечений, благоустройства городов и весей, дорожного строительства и прочее. Эти задачи обостряются в кризисные годы, какими были для многих стран мира, например, 2000-е. Государства должны были не только помочь выходу из кризиса, выполняя, прежде всего, организационно-координирующую функцию, но также финансово обеспечить стратегические приоритеты. «Так, в пакете антикризисных бюджетных расходов «большой двадцатки» 2/3 приходилось на инфраструктуру и социальную сферу»².

Социальный вектор находится на острие государственной политики в различных регионах мира. Её эффективная реализация требует партнёрства всех политических и неполитических субъектов, включая государство, частный сектор, гражданское общество, граждан и т. д. Предпочтительно, чтобы партнерство вбирало предельно широкий спектр вопросов, в том числе анализ социально-экономической ситуации, развитие социальной инфраструктуры (например, для укрепления здоровья, повышения образо-

¹ Ночвина Б.А. Проблема создания современной стратегии в области социальной политики (на примере ФРГ и РФ) // Власть. 2014. № 3. С. 95–96.

² Клинова М.В. «Возвращение» государства: «скорая помощь» в кризис или устойчивая тенденция? // Мировая экономика и международные отношения. № 5, май 2010. С. 19.

вательного и культурного уровня населения), материально-техническое обеспечение государственных программ и проектов, их софинансирование, развитие человеческого капитала (индивидуального, корпоративного, национального) как важнейшего ресурса, субъекта и одновременно объекта социальной политики. Каждый актор социальной политики должен вносить посильную лепту в общее дело. Если, скажем, корпорации располагают хорошим потенциалом создания рабочих мест, развития профессионализма своих работников, то некоммерческие организации в состоянии проводить гражданские акции по социализации детей-инвалидов, умственно отсталых детей и т. д. Но мы полностью разделяем точку зрения российского ученого А.Н. Чернышова, что «...в развитии национального человеческого капитала, реализующего социальный, политический, интеллектуальный и природный потенциалы населения страны в целом, на первый план, несомненно, выходит координирующая роль государства»¹.

Бесспорно, доминирующая функция государства в реализации социальной политики проявляется в регулировании рыночных механизмов, адаптации их к изменяющейся ситуации, аккумуляции необходимых денежных средств, в частности, через налоговые сборы, составление и роспись государственного бюджета. В наши дни, когда подавляющее число стран мира рыночные, государственное регулирование, вопреки неолибералам, становится императивом социально-экономической жизни общества. Здесь и обязанность правового обеспечения экономики, и организация денежного обращения, и противодействие монополизации отраслей хозяйства, и управление нерыночным сектором страны, и повышение конкурентоспособности на внешних рынках.

¹ *Чернышов А.Н.* Роль социального партнерства в реализации государственной стратегии социально-экономического развития России//Власть. 2014. № 3. С. 54.

Известно, что даже самая рыночная страна в мире – США – усиливала, особенно в кризисные годы, государственное регулирование экономики и социальной жизни, например, через программы «Нового курса» (New Deal Programs) Ф.Д. Рузвельта. Президенту страны тогда удалось решить злободневные социально-экономические вопросы: реанимировать банковскую и финансовую системы, создать множество рабочих мест, повысить доходность сельскохозяйственного производства, усилить деятельность американских профсоюзов по защите своих работников и т. д.¹

Сегодня, стиснутые глобальным финансово-экономическим кризисом и дефицитом своего бюджета, многие государства сокращают социальные программы, урезают (секвестрируют) социальные статьи бюджета, принимают другие непопулярные меры в социальной сфере. Увеличивается (или пока обсуждается) размер трудового стажа, необходимого для выхода на пенсию, проводится монетизация медицинских, транспортных и других льгот, когда их реципиентам (пенсионерам, многодетным семьям, лицам с ограниченными возможностями) вместо реальной социальной государственной поддержки выплачивается фиксированная денежная сумма, обесценивающаяся, разумеется, в результате инфляции². Оптимизация социальных расходов влечет снижение реальных доходов населения, особенно малоимущих, разрушает образовательную и медицинскую инфраструктуру, стимулирует массовую коммерциализацию важнейших государственных услуг. Рестрикционная

¹ See: Outline of U.S. History. Bureau of International Information Programs. U.S. Department of State. 2005. P. 214–218.

² В начале XXI века многие страны ОЭСР приступили к очередному этапу демографической корректировки общегосударственных пенсионных программ в целях дальнейшего повышения возраста выхода на пенсию – до 67 и даже 70 лет. См.: *Соловьев А.* Повышение пенсионного возраста: демографические условия и макроэкономические риски // *Экономист.* 2015. № 7. С. 4.

социальная государственная политика вызывает общественную напряженность. В качестве примера сошлемся на Россию, Украину, Молдавию, другие постсоветские государства.

Экономическая функция государства включает разнообразную деятельность по производству и обороту потребительских товаров. Любое общество, любой тип государства при любом политическом режиме по определению не может пренебречь экономической функцией. Теснейшая корреляция государства и экономики есть аксиома. В начале XX в. российский ученый Л.А. Тихомиров писал: «Действительная, прочная система экономики страны может воздвигаться лишь на идее развития производительных сил. Эта система экономической самостоятельности страны, завершенности всех ее сил, добывающих и обрабатывающих, гармонически друг друга дополняющих и дающих в результате страну экономически самоудовлетворяющуюся, по крайней мере, в пределах необходимости. Эта система по внутреннему смыслу вполне совпадает с той идеей независимости, которая пронизывает собой цели и смысл государства вообще»¹.

В большой или меньшей степени любое общество обязательно производит и потребляет различные товары (в широком смысле – продукт), включая ремесленные и промышленные (орудия труда, одежду, мебель, посуду, жилища), сельскохозяйственные (сырье, скот, продукты питания и др.), информационно-культурные (газеты, музыка, спектакли, музеи, кинофильмы, теле- и радиoprogramмы). Государство, как правило, стремится эффективно координировать стратегически важные направления экономического развития страны. Принципиальный вопрос – роль и участие государства в разработке и реализации экономи-

¹ Цит. по: *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. М.: Омега, 2010. С. 55.

ческой политики. Здесь возможны два противоположных подхода, два концепта. Во-первых, решающая роль государства, что соответствует так называемому распределительному типу экономики, которой присуща государственная собственность на средства производства, передача ее объектов (производственные фонды, оборотные средства, земли под производственные помещения) в оперативное управление государственным предприятиям (транспортным, промышленным, торговым), строго централизованное планирование объемов производства и товарооборота. СССР и другие страны социализма руководили экономикой в режиме строгой централизации через специальные государственные структуры. В СССР – это Госнаб, Госплан и Госбанк. В плановой социалистической системе хозяйства места другим легальным субъектам (рыночным силам, частным предпринимателям, кустарям), кроме государства, практически не было. Исключением была система хозяйствования в социалистической Югославии, где частники владели небольшими хозяйствующими объектами. Сегодня распределительная система хозяйствования, по сути, обанкротилась: ее элементы разве что можно найти в КНДР и на Кубе. Тотальное присутствие государства в экономике, его господство, как свидетельствует мировой опыт, сковывает инициативу руководителей государственных предприятий, работников различных секторов общественного производства, не использует материальную мотивацию повышения производительности труда, «усредняет» работников при оплате их труда, порождает постоянный дефицит широкой номенклатуры потребительских товаров, продовольствия и сырья.

Однако критика государственного сверхрегулирования экономики, по-нашему мнению, не должна приводить к отрицанию этатизма (понимание государства как регулирующей силы). Можно согласиться с российским экономистом В. Миловидовым, утверждавшим, что «если бы не было

экономических и финансовых кризисов, потрясений, периодов обострения эгоизма частных интересов, явных нарушений нормального хода производства общественного продукта и развития идеального общества благосостояния, вряд ли государство было бы востребовано на хозяйственной ниве. Те самые идеальные персонажи хозяйственной жизни («предприниматель» Й. Шумпетера», «ранний капиталист» В. Зомбарта, «экономический человек» А. Смита), движимые «естественным законом справедливости», обеспечили бы человечеству радостную жизнь, полную инноваций, благодаря которым на новом качественном уровне воспроизводятся общественное благополучие»¹. Но, увы...

Рынок должен регулироваться государством. «Регламентируя и ограничивая интересы предпринимательского сообщества, государство тем самым выполняет одну из своих основных функций – согласование интересов всех сообществ во имя достижения общих целей. Бизнес, не ограниченный нормами закона, способен нанести серьезный ущерб интересам других социальных групп, особенно слабо социально защищенным, по разным причинам неспособным оказать ему сопротивление»². Мысль о настоятельной необходимости государственного регулирования экономики приходила даже бизнес-сообществу. Так, в США после выхода из Великой депрессии и окончания Второй мировой войны опросы предпринимателей показывали, что более половины из них готовы принять систему «управляемого рынка». «Именно эту позицию разделяло и большинство руководителей соответствующих институтов власти. Главное, что эта позиция была востребована американской экономикой того времени.

¹ *Миловидов В.Д.* Либерализм и регулирование финансового рынка // *Мировая экономика и международные отношения.* 2012. № 9, апрель. С. 20.

² *Елисеев С.М., Маркарян А.Г.* Взаимоотношения бизнеса и власти в Армении (в оценках экспертов) // *Социс.* 2009. № 6. С. 85.

В результате доминирование в Америке сложившейся в конце 30-х годов дирижистской элиты обеспечило устойчивый экономический рост в 50–60-е годы прошлого века»¹. Но государственное регулирование не должно переходить разумную меру, не быть слишком стеснительным для предпринимательства. По образному выражению одного российского ученого, нужен «намордник для Левиафана», то есть правовые нормы и институты, которые бы контролировали и ограничивали государственную власть².

Вторая модель экономической политики выстраивается на принципах либерализма (неолиберализма). В крайнем проявлении такая модель экономической политики страны сводится к утверждению решающего значения рынка, принижению роли государства, его институтов. Вмешательство государства, если и признается либералами, то в весьма и весьма ограниченной форме. И. Валлерстайн писал, что неолибералов устроило, если бы правительства во всем мире убрались с пути крупных эффективных предприятий, пытающихся доминировать на мировом рынке³. Неолибералы доказывают, что рынок, рыночная стихия, частный предприниматель (корпорации, компании), основываясь на институте «священной» частной собственности, разгосударствлении, на механизмах конкуренции, спроса и предложения, без вмешательства государства (или минимального его уровня) позитивно регулируют макро- и микроэкономику страны, в том числе инфляцию, уровень доходов населения, качество товаров (продукции), их высокую конкурентоспособность, распределение доходов,

¹ Самохвалов А.Ф. Государство в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 4, апрель. С. 23.

² Соловьев Э.Ю. Категорический императив нравственности и права. М.: Прогресс – традиция. 2005. С. 216–217.

³ Валлерстайн И. 2008: Провал неолиберальной глобализации // Социс. 2009. № 6 (302). С. 91.

социальную защиту населения и прочее. Особое значение неолиберализм, опирающийся на концепцию нового государственного управления (новый публичный менеджмент), получил в Великобритании в премьерство М. Тэтчер, в США – в президентство Р. Рейгана, в Германии (на уровне земель), Новой Зеландии, Австралии и скандинавских странах. Характерными чертами нового публичного менеджмента являются: а) признание государства в качестве механизма по обслуживанию, как рынка предоставления услуг и как конкурента (частному сектору) на этом рынке. Соответственно гражданин рассматривается как клиент; б) новая модель разделения труда между государственным и частным сектором экономики через приватизацию госпредприятий; в) лишение государственных служащих привилегий; г) сокращение масштабов государственного аппарата; д) замена политических руководителей на «жестких управленцев»; е) отношение к гражданам как к клиентам, которым предоставляются общественные услуги¹.

Реформы государственной службы, в частности в Великобритании (1968 г.) и США (1978 г.), способствовали тому, что роль «первой скрипки» в управлении отводилась так называемым менеджерам. Известно, что премьер-министр Великобритании М. Тэтчер провела тотальную приватизацию государственных предприятий и структур (здравоохранение, образование, железные дороги, жилищное строительство, что закончилось падением жизненного уровня британцев, провалом неолиберализма.

Отметим, что даже в странах рыночной экономики соотношение государственного и частного секторов сильно разнятся. Так, в США на правительство работало только 1 % всех занятых в горно-добывающей и обрабатывающей промышленности и 28 % всех занятых в системах газо-, водо- и

¹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2009. С. 288–289.

электроснабжения. Во Франции же соответствующие значения составляли 8 и 71 %¹.

80-е гг. прошлого века в условиях либерализации мировой экономики были периодом бурного роста Сингапура, Гонконга, Тайваня и Южной Кореи. Но впоследствии национальные экономики этих стран оказались в значительной степени «перегретыми» и были вовлечены в масштабный кризис, затронувший большинство стран Юго-Восточной Азии².

Неолиберальная модель экономики проявляет свою несостоятельность в современной России. Российские ученые А. Широв и М. Гусев, подчеркнув негативные тенденции экономического развития в России задолго до ухудшения торгово-экономических и политических отношений между Россией и Западом, констатируют: «Вероятно, речь должна идти об ограничениях, связанных с проблемами сложившейся модели развития и экономической политики, реализуемой в последний период времени»³. Другой российский экономист С.С. Дзарасов, подводя итоги российского капиталистического эксперимента, отметил, что «в результате перехода на рельсы рыночного развития в 1990-е гг. экономика страны не только поднялась вверх, а наоборот – опустилась вниз (в частности, в 1998 г. по производству ВВП – до 55,7 %; по производству промышленной продукции – до 43,9 %; по сельхозпродукции – до 53,9 % и по инвестициям – до 25,9 %). Экономический рост начался только после спада и дефолта 1998 г. и достиг к 2007–2009

¹ *Мухаев Р.Т.* Система государственного и муниципального управления. М.: Юнити, 2010. С. 141.

² *Васильева В.С., Роговский Е.А.* Главный парадокс рыночной экономики, или финансовая война как новая «холодная война» // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2015. № 73 (543), март С. 47–63.

³ *Широв А., Гусев М.* Логика перехода к новой модели экономического роста // Экономист. 2015. №9. С. 3.

гг. уровня двадцатилетней давности. Этот перелом произошел в результате двух явлений ограничения влияния производства, появившихся в результате реформ олигархов, и «золотого дождя» от многократного роста цен на экспортируемые страной энергоносители на мировом рынке... только благодаря этому объем ВВП в 2008–2009 гг. достиг уровня двадцатилетней давности»¹.

Мировые финансово-экономические кризисы 2000-х гг., резкие колебания рыночного курса многих валют, инфляция, спад производства, дефицит государственных бюджетов, высокий уровень безработицы даже в развитых странах, резкое снижение инвестиций до предела обострили проблему поиска оптимального выхода из тяжелой ситуации, в которой оказалась современная рыночная экономика, ее институты. Например, в России доходная часть федерального бюджета на 2015 г. по сравнению с 2014 г. сокращена на 2 трлн руб., или на 13,8 %, дефицит бюджета повышен в 9 раз, объем государственного долга увеличен на 1,7 млрд руб., то есть до 15,5 % (в 2014 г. 12 % ВВП)². Для мировой экономики многие эксперты видят выход в «неизбежных шагах современных государств по усилению своего регулирующего воздействия на ход экономической жизни»³.

Кризис поставил перед мировой экономикой политико-экономическую проблему экзистенциального характера: разработать *принципиально новую организационно-хозяйственную модель экономического роста*. Пока этой модели

¹ Цит. по: *Белянова А.М., Гудкова Т.В.* Кейнсианская доктрина и российский выбор // Вестник Московского университета. Серия 6 Экономика. 2012. № 2. С. 85–86.

² *Ершов В., Танасова А., Татузов В.* Об изменениях в федеральном бюджете на 2015–2017 гг. // Экономист. 2015. № 6. С. 38.

³ *Дубинин С.К.* Эволюция регулирования глобального финансового рынка в период послекризисного восстановления мировой экономики // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2014. № 54 С. 41.

нет, речь постоянно идет лишь о возврате после очередного кризиса *к прежней модели инфляционного роста на основе различных форм кредита*, в лучшем случае – на усовершенствованных технологических основах и с новыми формами пруденциального надзора. Применение регуляторами ставших с 1980-х гг. традиционными монетаристских «антикризисных» мер приводит к тому, что *репродуцируются причины кризиса*¹. В свете этого обстоятельства предполагается, что неолиберальная модель цикл за циклом демонстрирует свою непригодность в качестве универсального инструмента стабилизации экономического роста на бескризисной основе, поэтому ставится вопрос о вмешательстве государства в экономику.

Симптоматично, что введение антироссийских санкций со стороны Запада вынудило правительство РФ все-таки использовать организационно-хозяйственный потенциал государства. Как подчеркнул В. Симонов, «...требования, ситуативно сформулированные в указе от 6 августа 2014 г., можно считать свидетельством готовности в случае форс-мажора перешагнуть через идеологические догмы и решать всеми доступными инструментами конкретные вопросы, которые возникают в конкретной экономической ситуации»². То есть ради улучшения ситуации можно поступиться принципами неолиберализма, усилить регулирующую функцию государства. В политических и экспертных кругах, бизнес-сообществе все чаще обсуждается тезис о том, что современный капитализм себя уже изжил, а рыночная экономика стала «вчерашним днем».

Духовная функция государства охватывает сферу науки, культуры и образования. В сфере науки это государ-

¹ Симонов В.В. Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики // Вопросы экономики. 2015. № 2, февраль С. 50.

² Там же. С. 52.

ственная поддержка научных исследований, в том числе фундаментальных, обеспечение научным работникам комфортных карьерных, материальных, финансовых и иных условий. Наука в передовых странах уже давно стала производительной силой, «мотором» общественного прогресса, положительный социально-экономический эффект которой мультиплицируется по мере внедрения достижений науки в практику, производство. Нельзя отрицать факта, что мировой процесс глобализации самым тесным образом связан с мощью науки¹. Государства Запада, Япония, Китай и др. вкладывают значительные средства в науку, поддержку инноваций. В 2010 г., например, доля государства во внутренних расходах на исследования и разработку (ИиР) составляла в США и Германии 27–28 %, Великобритании – 30 %, Франции – 40 %, Китае – 25 %, Бразилии – 53 %, Индии – 66 %². Из государственного бюджета финансируются наиболее приоритетные направления и сферы ИиР. Большая часть затрат, разумеется, идет на фундаментальную науку, прикладные исследования оборонного значения, самые сложные и дорогостоящие разработки, включая космические станции, ускорители и т. д. Кроме того, государство выполняет функцию катализатора инновационной деятельности национального бизнеса, создавая с помощью различных финансовых и налоговых механизмов благоприятные условия для расширения вложений в высокотехнологичные проекты³. Например, американское государство оказывает всемерную помощь отечественным компаниям, поддерживает национальных производителей

¹ *Меньшикова А.М.* США и новая архитектура мировой экономики и финансов XXI века // *Власть*. 2015. № 5 (545). С. 19.

² See: UNESCO Science Report 2010. The Current Status of Science around the World. Paris, 2010. P. 482–489.

³ *Ерошкин А.М.* Механизмы государственной поддержки инноваций: зарубежный опыт // *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. №10. С. 21.

лей высокотехнологичной продукции (через внешнеполитические акции, государственные закупки, обеспечение внутренней безопасности, политико-правовые рычаги и НИОКР), особенно военной техники, в вопросах ее разработки, производства и экспорта¹.

Конечно, в рыночной экономике важные направления науки финансируются или софинансируются также частными корпорациями и компаниями. Так, по данным за 2014 г., американским корпорациям принадлежит рекордное количество мест за последние десять лет – 11 из 20 в списке крупнейших компаний по расходам на НИОКР, подготовленном организацией «Стрэтеджи энд». Большинство корпораций США, входящих в список, занято в двух областях: в отрасли информационных услуг, включающих компьютерную технику, электронику, программное обеспечение и Интернет («Интел», «Майкрософт», «Гугл», «Ай-Би-Эм») и в секторе здравоохранения, представленном в первую очередь фармацевтическими компаниями («Джонсон энд Джонсон», «Мерк», «Файзер»)². Заслуживает внимания международная статистика по инновационной деятельности фирм-производителей в 31-й стране мира с высоким уровнем доходов. При этом учитываются различные показатели. В том числе процент фирм, приобретающих машины, оборудование и software. В 2013 г. процент таких фирм-производителей составил в Австрии 71,6 %, в Бельгии – 71,2 %, в Хорватии – 84,7 %, на Кипре – 98,3 %, в Чехии – 77,1 %, в Эстонии – 87,6 %, в Финляндии – 69,7 %, в Израиле – 88,8 %, в Италии – 83,6 %, в Люксембурге – 70,7 %. Россия в этом списке заняла 17-е место – 64,1 %. Другой

¹ *Чемезов С.В.* Государство и высокие технологии // *Мировая экономика и международные отношения*. 2013. № 4, апрель. С. 39.

² *Попова А.О.* Организация НИОКР в американских корпорациях: основные структурные формы и новые модели // *США – Канада. Экономика – политика – культура*, №5 (545), 2015. С. 82-101.

важный показатель – приобретение внешних знаний фирмами-производителями. Россия, пропустив вперед Австрию, Бельгию, Кипр, Гонконг, Чехию, Данию, Финляндию и др. страны, заняла 22-е место из 31. По рыночному внедрению инноваций российские фирмы заняли последнее место в списке стран с высоким уровнем доходов: всего 9,6 %, в то время как другие страны показали высокие цифры. Например, Австрия 48,6 – %, Кипр 53,6 – %, Израиль – 42,3 %, Люксембург 50,9 – %, Словакия – 55,2 %. В России также очень низок процент фирм-производителей, имеющих связи с университетами и другими высшими образовательными учреждениями: только 18 % (18-е место из 23 стран). Соответствующие показатели на Кипре и в Австрия примерно 50 %, в Финляндии – 37 %, в Бельгии, Люксембурге и Словакии примерно по 34 %¹.

Значительное отставание между странами зафиксировано по удельному весу затрат на науку. В Израиле это 4,40 %, в Финляндии – 3,83 %, в Республике Корея – 3,71 %, в Швеции – 3,40 %, в Швейцарии – 2,99 %, в США – 2,90 %, в Германии – 2,82 %. Поэтому названные и некоторые другие страны занимают лидирующие позиции в мировой технологической гонке. Для сравнения: в России это 1,12 % (2011 г.), в Казахстане – 0,29 %, в Кыргызстане – 0,15 %, в Таджикистане – 0,09 %².

Современное государство является неперенным регулятором сферы культуры и образования. Государство стремится укрепить политическую идентичность своих граждан, стимулирует солидарность различных этно-культурных общностей страны, способствует социализации молодежи и

¹ UNESCO Institut of Statistics. Summery Report of the 2013 UIS «Innovation Data Collection». Information Paper № 24, February 2015. P. 16.

² Айдинов Х.Т. Россия в мировом инновационном пространстве // Власть. 2015. № 1. С. 30.

росту культурно-образовательного уровня населения, прививает молодому поколению чувство патриотизма, поддерживает историческую связь между поколениями, культивирует цивилизованные формы правовой культуры, приемлемые формы общественного поведения. Для этого принимаются государственные программы, реализуемые через образовательные и культурные учреждения, теле-и радиовещание, Интернет, фестивали, декады, конкурсы, международный культурный обмен, организацию выставок. Приоритетная задача государства в условиях стирания границ и вестернизации заключается в сохранении языково-культурной и религиозной идентичности. Культура и образование являются значимым фактором международного престижа страны, ее способности влиять на международные процессы. Соответствующий международный рейтинг в глобальном мире не менее важен, чем экономический компонент.

Государству принадлежат всемирно известные учреждения культуры: драматические и оперные театры (Ковент-Гарден в Великобритании, Ла Скала в Италии, Большой театр в России), культурные площадки (Акрополь в Греции), исторические и художественные музеи (Лувр во Франции, Прадо в Испании, Эрмитаж в России, Британский музей, музей «Ваза» в Швеции), культовые постройки (Вестминстерское аббатство в Великобритании, собор Василия Блаженного в России, Кельнский собор в Германии, Сикстинская капелла в Ватикане, собор Святого Вита в Чехии, Домский собор в Латвии, собор Святого Патрика в Ирландии и т. д.).

Государство устанавливает стандарты начального, среднего, высшего, послевузовского и профессионального образования, финансирует различные проекты в области культуры (например, охрана, реставрация и консервация культурных ценностей). Многие развивающиеся государства с помощью международного сообщества пытаются преодолеть огромный разрыв в уровне образования в срав-

нении с успешными странами мира. Хотя бы в сфере всеобщего начального образования.

Помимо государства, участниками и организаторами культурной и образовательной жизни стран выступают частные лица и компании, бизнес-сообщество. Например, на Западе они издавна и успешно конкурируют с государством в киноиндустрии, школьном и вузовском образовании, книгоиздательстве, библиотечном и музейном деле, организации выставок. Тем не менее, деятельность частных компаний на культурном поприще серьезно уступает государственным программам и акциям в этой области.

Внешнеполитическая функция государства в обыденном ее понимании подразумевает деятельность за пределами своей национальной территории. Одно уточнение: сегодня нет жесткого водораздела между внутренней и внешней политикой государства: он утратил в значительной мере свое значение. Например, соблюдение и защита фундаментальных прав человека в качестве внутренней функции государства давно транслируются на внешний мир, мировое сообщество, иллюстрацией чего может быть деятельность Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) или Международного трибунала для бывшей Югославии. И все же наивно отрицать известную автономию внешней политики, ее специфику, в том числе методов и инструментов регулирования международных конфликтов и проблем.

Функция внешней политики, как известно, осуществляется различными государственными структурами: национальными парламентами, министерствами обороны и иностранных дел, внешней торговли, образования, центральным банком и прочими. Внешнеполитическое поле для современного государства чрезвычайно обширно: вопросы войны и мира, борьба с терроризмом и пиратством, экономика, права человека, финансы, экология, здравоохранение, спорт, культура, торговля, космос, образование, глобальное управление, участие в международных универсальных и

региональных организациях. Хорошо известна, например, деятельность государств в ООН, ЮНЕСКО, МОТ, ВОЗ, ИКАО, НАТО, ШОС, Совете Европы. Государства являются главными акторами современной мировой политической системы, принимают ключевые решения в сфере глобальной безопасности и финансово-экономической стабильности (в рамках ООН, «G20», «G7»), правового режима отдельных территорий и водных пространств (например, Конвенция ООН по морскому праву 1982 года), ведут бесчисленные переговоры, фиксируют правила международной торговли через ВТО, принимают международно-правовые акты по борьбе с трансграничной организованной преступностью (нелегальная миграция, трафик людей, оружия, наркотиков), контролируют соблюдение различных международных договоренностей. Например, в сфере сокращения и ограничения стратегических вооружений между США и Россией, выполнения Договора о нераспространении ядерного оружия 1968 г. (ДНЯО) и т. д.

Отстаивая свои национальные внешнеполитические интересы, государства конкурируют за водные, биологические, энергетические, минеральные и продовольственные ресурсы, создают различные альянсы и союзы (БРИКС, ШОС, ЕС). Крупные государства имеют интересы в различных регионах мира. Напомним о многолетнем стремлении США построить так называемый «Рах American», элементом чего в последние годы являются геополитические устремления янки в Азиатско-Тихоокеанский регион. Учитывая новые реалии региона, в частности усиление Китая и Индии, являющихся к тому же вместе с Россией членами ШОС и БРИКС, в ноябре 2011 г. Белый дом объявил о смещении центра тяжести глобальной стратегии США в сторону АТР¹. В 2000-е гг. активно – от Арктики до Сирии, от

¹ Белобров Ю. Геополитические амбиции и интриги США в АТР // Международная жизнь 2015. № 9, сентябрь. С. 114.

Латинской Америки до Азиатско-Тихоокеанского региона – восстанавливает свои международные позиции Россия. В компанию политических и экономических держав прорвался Китай, демонстрирующий на мировом экономическом подиуме свои общепризнанные достижения. Мировая политическая система буквально на наших глазах приобретает новую конфигурацию, где не должно быть места монополии на истину, а правилом должна стать полифония подходов и предложений при решении узловых проблем современности.

«Горячая точка» внешней политики государств – интерпретация и продвижение в глобальном мире демократии по всем географическим азимутам. Стремясь выстроить современный мир на свой аршин, западные страны всячески проталкивают пресловутые «цветные революции», чьими жертвами уже были граждане, политические режимы и внутренняя стабильность Ирака, Ливии, Грузии, Украины, Кыргызстана. «Цель «цветных революций» – не просто замена властной элиты, а принципиальное изменение всех основ государственности той или иной страны, что, в свою очередь, влечет за собой и геополитическую переориентацию»¹. В арсенале идеологов и предводителей «цветных революций» – раскачка внутривластной и экономической ситуации, поддержка неконструктивной оппозиции, проведение массовых антиправительственных демонстраций, непризнание итогов выборов различного уровня. Ударной силой выступает молодежь, чьи жизненные интересы не имеют никакого значения для «режиссеров» антиконституционных акций, действующих исключительно в своих целях. Поэтому многим государствам – потенциальным жертвам «цветных революций» – жизненно необходимо вырабатывать контрмеры, включая разработку государственной моло-

¹ Меркулов П.А. Молодежь как основной ресурс «цветных революций» и борьба за нее // Власть2015. № 6. С. 64.

дежной политики, учитывающей специфические запросы и интересы своей молодежи.

Говоря в целом о протестных настроениях в различных странах мира, невозможно не упомянуть о роли информационно-коммуникационных технологий. Яркий пример тому – события «арабской весны». Они развивались в условиях доступности интернета для молодежи, «арабизации» виртуального пространства, расширения арабоязычных интернет-пользователей, появления мобильных социальных медиа. Совсем не случайно многие государства сегодня принимают разнообразные меры по контролю за контентом социальных сетей, контролю за их пользователями.

Угроза, эскалация глобального терроризма (религиозного, левацкого, праворадикального) давно «прописались» среди актуальных проблем внешней политики современных государств. Терроризм, словно многоголовое чудовище, появляется то здесь, то там: в России, на Ближнем Востоке, во Франции, Пакистане, Индии, Центральной Азии, в Новом Свете, Нигерии и т. д. Постоянно лавируя, весьма искусно используя социально-экономическую, политическую, культурно-религиозную демагогию, терроризм вербует в свои ряды неофитов, готовых на самые бесчеловечные поступки. Казалось бы, явная угроза всему человечеству должна была сплотить все государства, выковать общий антитеррористический фронт. Но, вопреки такой стратегии, Запад, пытаясь нажить политический капитал (сомнительный, конечно!), применяет «двойные стандарты», делит, как ни странно, террористов на «хороших» и «плохих», тем самым поощряя их к террористическим актам. Итог: «разброд и шатания» в мировом сообществе по поводу антитеррористической тактики, выявления и идентификации террористических структур, необходимости скоординированных акций разведок, спецслужб в борьбе со всеобщим злом. Турция, Саудовская Аравия, Катар и другие государства потворствуют террористам, снабжают их деньгами. Великобритания радушно

распахнула двери (под предлогом политического убежища) ряду объявленным Россией в международный розыск известным боевикам, действующим в 1990-е гг. на ее территории. Британское правительство в упор не замечает пропаганду радикального ислама на своей территории. Поэтому ИГИЛ, как в свое время Аль-Каида, по сути дела, является «выкорышлем» Запада. К сожалению, Российская Федерация едва ли не в одиночку противостоит международному терроризму.

Важная сторона международной деятельности государств – помощь слаборазвитым странам и регионам, списание долгов. Например, Россия списала многомиллиардные долги Кубе, Монголии, другим странам. ЕС еще в 2000 г. заключил Котонское соглашение со странами Азии, Африки и Тихоокеанского региона (ААТ) для искоренения бедности, устойчивого развития и постепенной интеграции стран ААТ в мировую экономику. Инструментами реализации этих целей названы политический диалог, сотрудничество, экономические и торговые отношения¹. Страны Тихоокеанского региона (Тонга, Вануату и Папуа Новая Гвинея) имеют двусторонние соглашения с ФРГ и Великобританией о прямых зарубежных инвестициях.

Но «места под солнцем» ищут и другие участники мировой политики: межправительственные и неправительственные организации, транснациональные корпорации (ТНК), регионы, мегаполисы, этнические и религиозные структуры, к сожалению, и деструктивного характера. Они занимаются вопросами прав и свобод человека (Совет Европы, «Human Rights Watch», «Amnesty International»), миграции (МОМ), труда (МОТ), экологии («Green Peace»), здра-

¹ См: Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of one Part, and the European Community and its Member States, of the other Part, signed in Cotonou, Benin on 23 June 2000.

воохранения (ВОЗ, «Врачи без границ»), торговли (ВТО), противодействия коррупции («Transparency International») и прочее. Плюрализм акторов, учитывая их разноплановые интересы, зачастую не совпадающие, создает в мировой политике обстановку хаоса, плохой управляемости, конфликтности. Поэтому акторы, в первую очередь государства, порой вынуждены годами искать компромиссные решения, подтверждением чему может служить «иранское досье». В мировой политике XXI в. налицо противоречие между потребностью глобальной кооперации, синхронизации и управления потоками товаров, услуг, информации, транспортных средств, перемещения людей и реальными возможностями и границами их регулирования, когда основным субъектом управления выступает национальное государство¹. Сложности управления мировыми делами побуждают человечество к поиску новой конфигурации мировой политической системы, обсуждать на все лады идею глобального управления.

Таким образом, современное государство выполняет важнейшие функции по управлению обществом. Ему принадлежит ключевая роль в реализации политических задач, планов социально-экономического и культурного развития, внешнеполитической стратегии. Государство конца XX – начала XXI в. претерпело значительную трансформацию в сравнении с предыдущими историческими эпохами. Сохранив карательно-репрессивную функцию в отношении асоциальных индивидов, групп и слоев населения, оно проводит огромную регулятивную работу в общественных интересах. Используя свои полномочия в качестве института публичной власти, государство принимает массу нормативных актов и документов в различных сферах публичной и

¹ *Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М.* Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационно // *Власть*. 2015. № 6. С. 42–47.

частой жизни, устанавливает «правила игры» субъектов экономической деятельности, проводит в национальных интересах денежно-валютную политику, аккумулирует золотовалютные ресурсы страны, разрабатывает программы социальной помощи социально уязвимым гражданам, регламентирует сферы образования, здравоохранения и т. д. Государство организует деятельность органов публичной власти, содействует развитию демократии, в том числе путем развития и поддержки политического плюрализма, политической конкуренции.

Но государство в своей внутренней и внешней политике вынуждено учитывать деятельность других ее участников. Некоторые из них становятся конкурентами государства, начинают выполнять ранее принадлежавшие исключительно публичной власти функции. Политической иллюстрацией такой ситуации может быть так называемая «приватизация» социальной сферы неправительственными организациями. Тем не менее, современное государство по-прежнему занимает доминирующее положение в качестве публичного регулятора всех сторон жизнедеятельности человеческого общества.

Глава 2. ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СВЕТЕ ТЕХНИЧЕСКИХ ИЗМЕНЕНИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ЭКСКУРС

Важнейшим фактором исторического развития человеческого общества единодушно признается технический и технологический прогресс. «Техника как умение применять орудия труда существует с тех пор, как существуют люди. Техника на основе знания простых физических законов издавна действовала в области ремесла, применения оружия, при использовании колеса, лопаты, плуга, лодки, силы животных, паруса и огня; мы обнаруживаем эту технику во все времена, доступные нашей исторической памяти. В великих культурах древности, особенно в Западном мире, высоко развитая механика позволила перевозить огромные тяжести, воздвигать здания, строить дороги и корабли, конструировать осадные и оборонительные орудия»¹.

Знаменательными вехами технического прогресса было применение бронзы, а позже железа (бронзовый и железный века) при изготовлении орудий труда, оружия, предметов быта, украшений. Тем самым по сравнению с неолитом (ново-каменный век) резко возросла производительность сельскохозяйственного и ремесленного труда. В этом же направлении действовало одомашнивание скота. Появилась возможность производства прибавочного про-

¹ *Ясперс К.* Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 119.

дукта, итогом чего стала эксплуатация человеческого труда, извлечение, говоря языком политэкономии, прибавочной стоимости правящими слоями общества, появление социальных классов. Такая ситуация отражала общесоциологический закон социальной стратификации любого общества. «Социальная стратификация, – подчеркивал П. Сорокин, – это дифференциация некой данной совокупности людей (населения) на классы в иерархическом ранге. Она находит выражение в существовании высших и низших слоев. Её основа и сущность – в неравномерном распределении прав и привилегий, ответственности и обязанности, наличии или отсутствии социальных ценностей, власти и влияния среди членов того или иного сообщества. Конкретные формы социальной стратификации разнообразны и многочисленны. Если экономический статус членов некоего общества неодинаков, если среди них имеются как имущие, так и неимущие, то такое общество характеризуется наличием *экономического расслоения* независимо от того, организовано ли оно на коммунистических или капиталистических принципах, определено ли оно конституционно как «общество равных» или нет. Никакие этикетки, вывески, устные высказывания не в состоянии изменить или затушевать реальность факта экономического неравенства, которое выражается в различии доходов, уровня жизни, в существовании богатых и бедных слоев населения»¹.

Верхушка общества в древних государствах Востока и Средиземноморья теперь могла уделять много времени вопросам государственного управления, строительству помпезных дворцов, культовых построек, публичных зданий, развивать культуру и искусство. В качестве иллюстрации такой ситуации приведем расцвет строительства,

¹ Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. С. 302.

архитектуры, живописи, литературы, поэзии, философии в древней и ренессансной Италии. Все эти новации оказали мощное влияние на систему государственного управления. Возникла потребность введения систем учета произведенного продукта, привлечения крупных трудовых ресурсов для реализации различных проектов, обнародования официальных актов, передачи информации. «В эту добумажную эпоху – от появления письменности до XI–XII вв. н. э. – для закрепления и передачи официальной информации использовали скалы, камни, стены пещер и домов, папирусы, глиняные, деревянные и восковые дощечки, пергамент, ткани, шелк и т. д. Например, знаменитые законы Двенадцати Таблиц (Древний Рим) были написаны на 12 деревянных досках-таблицах. Эти таблицы выставлялись публично на римском Форуме для того, чтобы никто не мог отговориться незнанием законов. В силу недолговечности носителя оригиналы 12 таблиц до нас не дошли, но их текст восстановлен по упоминаниям и ссылкам, содержащимся в работах римских юристов»¹.

Технический прогресс (создание навигационных приборов, развитие парусной оснастки судов, составление морских и сухопутных физических карт) в значительное мере содействовал великим географическим открытиям, расширению географических пределов человечества, зарождению и последующему усилению контактов между различными цивилизациями. «Первые непосредственные результаты открытий отозвались в торговле. Время венецианской (караванной) торговли минуло... теперь море сделалось звеном, связавшим самые отдаленные народы... таким образом, на закрайне средней и новой истории возникла более твердая связь между отдельными частями на-

¹ Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. С. 14.

шей планеты, и, не вдаваясь в мистицизм, можно сказать, что на этом берегу старого мира было особенное какое-то движение, все было объято потребностью чего-то нового»¹. Одно из последствий географических открытий – завоевание европейцами отдаленных стран и народов, зарождение колониальной системы. Государствам-метрополиям (Испания, Португалия, Англия, Нидерланды и др.) пришлось проводить необходимые изменения в структуре органов управления, налаживать регулярные морские связи со своими колониями в целях вывоза из них различных ценностей, в том числе золота, серебра, пряностей и прочего.

Развитие книгопечатания в странах Европы (И. Гутенберг, Ш. Фиоль, Ф. Скорина, И. Федоров) стимулировало позитивные изменения в государственном управлении, подняло волну критики феодальных устоев средневековья. Т.Н. Грановский, в частности, писал: «В Северной Франции возникла городская литература, в которой выводились на сцену смешные стороны рыцарства, духовенства, которые стаскивали в грязь все идеалы Средневековья»². Появление печатных книг резко расширило возможности образования элиты, включая чиновничество. Стали выходить в печатной форме законодательные акты (во все возрастающих тиражах), официальные документы, государственная переписка и т. д. «Несколько столетий «бумажной» эпохи официального опубликования нормативных правовых актов сопровождалось непрерывным развитием и совершенствованием как технологии производства бумаги, так и технологии печати и полиграфии. Бумагу иногда образно называют «хлебом промышленности», и в этом нет большого преувеличения: именно бумага как основной носитель информации

¹ Грановский Т.Н. Лекции по истории Средневековья. М., 1987. С. 74.

² Там же. 54.

сформировала современную экономику и культуру, можно сказать, создала современную мировую цивилизацию»¹.

Идея неумолимого прогресса человечества в интерпретации А. Тюрго, Кондорсе, И. Гердера и других корифеев мысли овладела многими обществами, стала мейнстримом политических и философско-исторических воззрений эпохи Просвещения, практической деятельности многих государственных деятелей. «В XVII–XIX вв. идея прогресса становится господствующей. Её усваивают не только мыслители, но и широкие слои. Идея прогресса стала верой и, в конце концов, догмой и начала служить легитимации политических действий, господства и власти»².

Крупным шагом человеческой цивилизации на пути технологического и социального прогресса явился промышленный переворот, охвативший в XIX в. Англию, а затем и другие страны мира – Францию, Германию, Россию, США. Немецкий философ XX в. Э. Фромм отмечал, что «Великие Обещания Безграничного Прогресса – предчувствие господства над природой, материального изобилия, наибольшего счастья для наибольшего числа людей и неограниченной личной свободы – питали надежду и веру поколений с самого начала индустриального века»³. Суть промышленного переворота заключалась в замене ручного труда машинным, перехода от мануфактуры к фабричной стадии производства. К этому периоду вполне применимы слова К. Ясперса: «Техника радикально изменила повседневную жизнь человека в окружающей среде, насильственно переместила трудовой процесс и общество

¹ Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. С. 145.

² Савельева И.М., Полетаев А.В. История и время в поисках утраченного. «Языки русской культуры» М., 1997. С. 301.

³ Фромм Э. Иметь или быть? / пер. с англ. М.: Прогресс, 1986. С. 32.

в иную сферу, в сферу массового производства, превратила все существование в действие некоего технического механизма, всю планету – в единую фабрику. Тем самым произошел и происходит по сей день полный отрыв человека от его почвы. Он становится жителем Земли без родины, теряет преемственность традиций. Дух сводится к способности обучаться и совершать полезные функции»¹.

Предпосылками промышленного переворота, скажем, в Англии, была централизация мануфактуры, где производственный процесс при помощи детального разделения труда был сведен к простым и однообразным операциям, облегчавшим появление механических инструментов. Перевороту также способствовала гигантская концентрация капитала в руках английской буржуазии, что было следствием ограбления британских колоний. Не меньшее значение имело исчезновение крестьянства в качестве класса мелких самостоятельных производителей. Промышленный переворот в Англии проявился в первую очередь в хлопчатобумажной отрасли (изобретение «летучего челнока», механической прялки, использование в качестве движителя силы воды и прочее)². США в промежуток между двумя войнами – Гражданской и Первой мировой (это менее полувека) – превратились из сельской республики в городскую нацию. «Теперь страну характеризовали крупные фабрики и сталелитейные предприятия, трансконтинентальные железные дороги, процветающие города, обширные сельскохозяйственные угодья». Красноречивый факт, касающийся темпов промышленного переворота в США: до 1860 г. в стране было выдано 36 тыс. патентов. В последующие 30 лет таковых ока-

¹ Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 115.

² См. подробнее: Ерофеев Н.А. Промышленная революция в Англии. М., 1963.

залось уже 400 тыс., а в первой четверти XX в. – около 1 млн патентов¹.

Промышленный переворот привел к ломке феодальной социально-классовой структуры общества. Деградировали и исчезли старые общественные классы (феодалы, мало-земельное крестьянство), окончательно оформились два основных класса капиталистической эпохи – буржуазия и пролетариат. Буржуазия, еще в прежние века являющаяся политическим и экономическим фактом в некоторых странах мира, поддерживала процесс централизации национальных государств, консолидации национальной территории, создания общего пространства, где действовало национальное законодательство, закрепления государственных границ.

Соответственно потребовались новые подходы к системе, организации, методам и формам государственного управления, консолидации важнейшего социального слоя – чиновничества, профессионалов, сосредоточивших в руках бразды управления государством и обществом. «Государственная власть, первоначально решающая в основном задачи внешней безопасности, постепенно сосредоточивается и на внутреннем управлении, берет на себя заботу обо всем и обо всех, пытаясь стать своего рода общим опекуном, охраняющим подданных от «неприличия», «лжеверия», «нерадивости», «неблагоразумия»... государства проводили политику патернализма, что означало абсолютизацию роли государственной власти в жизни общества, оправдания ее тотального контроля над обществом, поглощение государством общества, личности»². В Великобритании, Франции, Германии, России возник мощный аппарат государственной

¹ Outline of U.S. History. Bureau of International Information Programs. U.S. Department of State. 2005. P. 156.

² Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2009. С. 234.

власти и управления – бюрократия со всеми присущими ей чертами и особенностями, включая корпоративность, закрытость принятия решений, круговую поруку, усиление своего влияния и прочее.

Пионером разработки базовых принципов бюрократической организации, включая конкретное определение понятия «бюрократии», был немецкий социолог XIX–XX вв. Макс Вебер. Он разработал концепцию «идеальных типов власти». В ее рамках ученый объяснил причину господства одних людей над другими и выделил три типа власти: традиционную, харизматическую и легальную. Первая опирается на веру в незыблемость традиций и законность нахождения правителя у власти, властвующего в соответствии с правилами, всегда существующими. Но народ подчиняется не правилам, а господину. При данном типе власти администрация правителя состоит из лично зависимых людей – друзей, родственников, лично преданных союзников. М. Вебер считал, что именно личная преданность, а не должностные обязанности и служебная дисциплина, определяет характер административных отношений. Таким образом, в этом случае администрация полностью зависит от прихоти правителя. В качестве примера такой власти М. Вебер приводит геронтократию и патриархализм. По мере развития административного аппарата традиционная власть становится «патримониальной», когда подчиненные рассматриваются как подданные. Так как чиновники обладают определенными преимуществами, как-то: наделение земельными участками, правом собирать налоги с населения и т. д., они находятся в полной зависимости от монарха. При децентрализованном же патримониализме власть правителя ограничена правом знати¹.

Харизматическая власть, по мнению М. Вебера, второй тип власти. Он также основан на вере, характер которой не-

¹ See: *Weber M. Essays in sociology / Oxford, 1946. P. 37.*

сколько отличается от характера веры при традиционном типе власти. В данном случае имеет место вера в исключительность правителя, его почитание. При этом люди больше не рассматриваются как подчиненные, но в качестве последователей правителя. Они следуют за правителем и подчиняются ему до тех пор, пока он пользуется их поддержкой. При данном типе власти к административному аппарату предъявляются два требования: во-первых, как и все подданные, чиновники должны боготворить лидера; во-вторых сами должны обладать харизмой. Они должны пользоваться доверием правителя, чтобы быть назначенным на свою должность. Таким образом, при данном типе власти отбор чиновников осуществляется на основании их личных, а не профессиональных качеств. Поэтому, по мнению М. Вебера, основная черта харизматической власти – иррациональность¹.

Третий тип власти – легальная власть, базирующаяся на вере в законность существующего правового порядка и легитимность власти правителя, избираемого в соответствии с регламентированными процедурами. Отличие данного типа власти в том, что люди подчиняются не правителю лично, а закону. Бюрократия при этом является рациональной. Характеризуя идеальную бюрократическую организацию, М. Вебер выделил несколько ее типичных особенностей:

- *специализация и распределение труда*. Каждый чиновник, полагал М. Вебер, имеет определенные обязанности, которые не могут дублировать обязанности других членов организации;

- *вертикальная иерархия*. Структура бюрократической организации представляет собой пирамиду, в фундаменте которой большинство чиновников, а в верхней части – меньшинство. Каждый чиновник, входящий в эту иерархию,

¹ Дзись Ю.И. Публичная (гражданская) служба Европейского союза. Бишкек, 2013. С. 22–23.

руководит нижестоящими и подчиняется вышестоящим чиновникам, благодаря чему осуществляется контроль за деятельностью каждого элемента организации;

- *четкие правила*. Деятельность каждого члена организации регулируется определенными правилами, целью которых является рационализация процесса управления. Основное назначение этих правил – предсказуемость работы всей организации и каждого чиновника в отдельности. При необходимости правила могут изменяться, хотя в целом они остаются неизменными в течение длительного времени;

- *обезличенность взаимоотношений*. При идеальном типе бюрократии личные симпатии и предпочтения чиновников не должны играть роли. Условием идеального типа бюрократии является также принцип набора сотрудников, осуществляющийся в соответствии с определенными критериями и вне зависимости от личных связей и предпочтений¹.

Несмотря на идеализацию действительности в части, касающейся сущности формально-рационального управления (легальное господство), М. Веберу удалось отметить важнейшие черты бюрократии, дать вполне конкретное понятие бюрократии, обозначив этим термином систему учреждений с четким разделением функций, строгими нормами и правилами, строгой иерархической структурой.

Возвращаясь к организации и функционирования государственной службы в ведущих странах мира в XIX – начале XX в., отметим, что в них было принято законодательство, регулирующее деятельность публичной службы, повышение профессионализма госслужащих. Известны, например, предложения и меры выдающегося реформатора государственной службы России начала XIX века М.М. Сперанского. В части, касающейся устройства системы министерств,

¹ Дзись Ю.И. Публичная (гражданская) служба Европейского союза. Бишкек, 2013. С. 23–24.

органов регионального управления, предмета ведения органов власти, их компетенции, конкурсного комплектования государственной службы и т. д., М.М. Сперанский предлагал набирать на высшие государственные должности людей, «имеющих особенный образ воспитания и науки». Речь идет, прежде всего, о представителях дворянства. Но реформатор не был ригористом в этом плане: он предлагал изъятия из этого правила в пользу тех, «кои наукою и воспитанием будут приуготовляться к высшим родам службы»¹.

В США в 1883 г. Конгресс принял закон Пендлтона, который классифицировал около 10 % всех правительственных должностей и создал комиссию по вопросам гражданской службы, призванную руководить конкурсными испытаниями претендентов на занятие должности в госаппарате. Закон признал незаконным принуждать служащих делать политические взносы, уполномочил президента страны расширить список публичных должностей². Французская бюрократия и основные принципы государственной службы сформировались при Наполеоне в 1804–1814 гг. Будучи элитарной по своему характеру, публичная служба набиралась на основе конкурса, что стимулировало рост профессионализма бюрократии страны.

Система государственного управления, публичная служба передовых стран мира в XIX – начале XX в. в целях совершенствования своей деятельности прибегла к новейшим достижениям науки и техники, в частности в сфере электросвязи (телеграфная, телефонная, радио), транспорта (железные дороги, пароходы), делопроизводства (появление в 1876 г. в США пишущей машинки), суммирующей и

¹ См. подробнее: *Сперанский М.М.* План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Типо-литография товарищества И.Н. Кушнерев и К. Пимен. 1905. С. 18.

² *Garraty J.A.* A Short History of the American Nation. Sixth Edition. Harper Collins College Publishers. 1993. P. 347.

счетной техники на механической основе в Великобритании, России, Франции. В 1879 г. в Финляндии начал работу первый в мире частный телеграф, а уже до Второй мировой войны функционировали 815 телефонных компаний¹.

Благодаря техническим новациям повысилась производительность и оперативность политико-административного аппарата. Новая полиграфическая техника (линотипные машины, ротационный пресс и прочее) позволила печатать в течение одного часа 240 тыс. экз. 8-страничных газет. Многочисленные изобретения американца Томаса Эдисона также способствовали росту производительности труда, в том числе в государственном управлении². Повысились взаимодействие и координация деятельности органов государственного управления, намного ускорились прохождение и доставка распоряжений и циркуляров центрального правительства периферийным структурам госуправления, а также обратная связь. Усложнялись и обновлялись методы работы государственной бюрократии, появлялись новые ее функции. В частности, регулирование внутренней конкуренции (анти-трестовое законодательство), международной торговли, международных денежных расчетов, почтовой связи. Одной из насущных задач бюрократии в технически продвинутых странах того времени было установление железнодорожных тарифов на перевозку грузов и пассажиров. В США эта проблема растянулась на несколько лет, втянув в свою орбиту президентов Г. Кливленда, Б. Харрисона, Т. Рузвельта. В эти же годы правительство страны провело ряд законов, усиливших буржуазный государственный аппарат: увеличило полицейские силы, укрепило регулярную армию. В России

¹ *Кобылинский Б.В.* ИТ-технологии и государственное управление // *Власть.* 2014. № 3. С. 98.

² *Outline of U.S. History.* Bureau of International Information Programs. U.S. Department of State. P. 157.

вопросами железнодорожных тарифов занимался С.Ю. Витте – будущий выдающийся деятель страны.

Неотложной задачей системы государственного управления в Германии, Великобритании, Франции, Италии и др. странах в тот период было наращивание военного потенциала, перевооружение армии и флота на новой технической основе. Первоочередность задачи обосновывалась усилившейся геополитической конкуренцией великих держав за передел мира, за новые территории и сферы влияния. Особенную активность проявляла молодая хищница – Германская империя – военно-политическое творение канцлера Отто фон Бисмарка. Германия проникала в Марокко, на Ближний Восток (Иран), спешно строила Багдадскую железную дорогу, серьезно претендовала на участие в дальневосточной политике¹. Пристальное внимание на фоне обострившейся международной обстановки ведущие европейские страны уделяли программам военно-морского строительства. В его эпицентре стояло англо-германское военно-морское соперничество, которое инициировал немецкий адмирал Тирпиц. Германия, благодаря реализации нескольких соответствующих программ, энергично теснила старую «владычицу морей» – Великобританию. Новый виток соперничества пришелся на 1906 г., когда Великобритания спустила на воду первый дредноут – военное судно, обладавшее мощнейшей броневой защитой и артиллерией. Но Германия сумела в кратчайшие сроки догнать ВМФ Британии и даже превзойти его за счет постройки новейших кораблей.

Утешительной ноткой в условиях эскалации международной напряженности, особенно в Европе, прозвучали разработанные ведущими государствами мира правила, касающиеся открытия военных действий, законы и обычаи су-

¹ См. подробнее: *Ерусалимский А.С.* Внешняя политика и дипломатия германского империализма в конце XIX в. 2-е изд. М., 1951.

хопутной войны, права и обязанности нейтральных держав в случае сухопутной и морской войны, обращения торговых судов в военные и прочее, максимально учитывающие гуманитарные аспекты (Гаагские конвенции 1899 и 1907 годов)¹. Впрочем, разразившаяся вскоре Первая мировая война не оставила камня на камне от гуманистических надежд мировой цивилизации.

Научно-технические революции XX–XXI вв. означали мощный прорыв в познании мира, овладении силами природы и техники. Появление атомного и ракетного оружия, освоение космоса, строительство АЭС, использование электронно-вычислительных машин, достижения биотехнологий в который уже раз привели к расширению задач государственного управления, разработке новых форм и методов его функционирования. В ряде стран мира появились новые управленческие структуры: в США – «НАСА», в СССР – министерство атомной промышленности. В условиях невиданных научно-технических достижений и угроз для человеческой цивилизации наращивания ядерного потенциала важной внешнеполитической функцией государственного управления становится минимизация угроз путем заключения международных соглашений. Например, подписание в 1968 г. Договора о нераспространении ядерного оружия, а в 1972 г. – Договора по ПРО (США и СССР), Соглашений ОСВ-1 и ОСВ-2 и т. д. Научные достижения стали причиной серьезных изменений в политической системе мироустройства. После окончания Второй мировой войны сложилась биполярная система, основывающаяся на доминировании в мировой политике и международных отношениях Западного блока во главе с США и социалистического, возглавляемого СССР. Материальной, точнее, военно-политической основой примерного равновесия сил

¹ См.: Международное право / А.Н. Талаев, Г.И. Тункин, Л.Н. Шестаков и др. М.: Юрид. лит., 1999. С. 531–532.

на мировой арене явилось достижение в 70-е гг. прошлого века паритета ядерных сил между США и СССР. В конце 80-х – начале 90-х гг. в результате распада социалистического блока биполярная система сменилась монополярной, которая сегодня приобретает черты полицентризма. Возникают новые центры силы, прежде всего экономической, не согласные с доминированием Западного мира во главе с США. Не в последнюю очередь наметившаяся трансформация мировой политической системы обязана тому факту, что Китай и некоторые другие государства использовали научные и технологические достижения современности, чтобы оспорить многоотраслевое господство США. Это особенно заметно в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Реальность последних 30–40 лет дает экспертам и исследователям повод утверждать о наступлении информационного века. ЮНЕСКО еще на заре информационного века отмечала, что глубина и нелинейность процесса развития и использования ИКТ, видимо, окажут большее социальное, экономическое и культурное влияние на человечество, чем промышленная революция прошлого¹. Информация стала важнейшим ресурсом для бизнес-сообщества, научного мира, государственных и политических деятелей, значительной части населения. Достоверная информация – политическая, дипломатическая, техническая, статистическая, финансовая, экономическая, демографическая, военная – является неперенным условием принятия своевременных и рациональных решений во всех областях жизни человечества, государств, отдельных граждан и сообществ. «В условиях глобализации государства стремятся завладеть информацией, обеспечивающей выполнение поставленных целей, воспользовавшись которой можно защитить интересы сво-

¹ UNESCO and an Information Society for All. A Position Paper. May 1996. P. 4.

его народа. Владение информацией является средством, позволяющим усилить свою мощь, а также защитить ценности, включая и саму информацию»¹. Конечно, и в прежние времена разнообразная информация была чрезвычайно востребована. В том числе военного, международного, торгового и т. д. характера. В то же время государства, к примеру, предпринимали попытки заблокировать опасную для себя политическую информацию, прибегали к контрпропаганде. Известно, что Наполеон всячески препятствовал распространению британских газет на европейском континенте. СССР имел мощный радиотехнический потенциал для глушения вещания «Би-Би-Си», «Голоса Америки», «Радио Ватикана», «Свободной Европы».

Суть информационного века – в способах производства, получения, обработки, передачи и использования информации на основе новейших коммуникационных технологий. М. Кастельс писал по этому поводу: «Изменились не виды деятельности человечества, а технологическая способность использовать в качестве прямой производительной силы то, что отличает человека от других биологических созданий, а именно способность обрабатывать и понимать символы»². К информационно-коммуникационным технологиям относятся различные девайсы и возможности, включая персональные компьютеры, программное обеспечение, базы данных, Интернет, серверы, планшеты, мобильные телефоны, смартфоны, быстродействующие ЭВМ. Их технический потенциал, технические возможности усиливаются на наших глазах. К слову, новые средства доставки содержания, интегрированные в мобильный телефон, не только конкурируют

¹ Кузнецова Н.А. Влияние процесса глобализации на трансформацию информационно-коммуникативного пространства // Власть. 2012. № 12. С. 32.

² Кастельс М. Галактика Интернет: размышление об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с англ. А. Матвеева; под ред. В. Харитонов. Екатеринбург: У-Фактория, 2004. С. 62.

с традиционными медиаканалами (телевидение, радио, печать) за внимание и время аудитории, но и свидетельствуют о появлении нового вида массовых коммуникаций, который носит синергетический характер, соединяя в себе достоинства разных типов и видов коммуникации¹.

В предшествующие века в государственном управлении безраздельно господствовали хорошо известные «бумажные технологии», бумажный документооборот. То есть составление, редактирование, рассылка, распространение информации осуществлялись в основном в осязательной, материальной форме. Документы принимались и исходили в различного рода традиционных бумажных формах (доклады, отчеты, распоряжения, записки, резолюции, приказы, циркуляры), которые затем сводились в папки, подшивки, хранились в архивах. Существовала также градация бумажных документов по степени их важности, конфиденциальности (присваивался определенный гриф), значимости, срокам хранения (например, бессрочного или в течение 50–100 лет). Как писали американские исследователи отечественной публичной службы Теодор Лэуи (Корнельский университет) и Бенджамин Гинсберг (университет Дж. Гопкинса), для «...большинства людей государственное управление всегда ассоциировалось со служебными кабинетами и рабочими столами, где сотни чиновников перекладывают (перемещают) миллионы листов бумаги»².

Бумажный документооборот, традиционные для тех времен управленческие технологии порождали бюрократизм, волокиту (положить какой-либо документ «под сукно» и забыть!), нежелание чиновников быстро, прозрачно и эффек-

¹ *Алексеева А.О.* Мобильное общество и общество знания: сходство и различия // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2010. № 4. С. 9–10.

² *Lowi T., Ginsberg B.* American Government. Freedom and Power. Norton Company. N.Y., L., 2000. P. 272.

тивно обсуждать, принимать и исполнять управленческие решения. Российский политолог Р.Т. Мухаев справедливо отмечал, что при исполнении своих функций бюрократия обладает определенной свободой действий¹, которая, по-нашему мнению, часто использовалась не в интересах дела, а даже вопреки им. Граждане по сравнению с чиновниками де-факто находились в уязвимом положении, во многих случаях их принуждали к даче взятки. Статусные роли управленцев и их клиентов в сфере государственного управления и в обществе существенно различались. Публичный служащий имел несравненно более высокий статус: возможность властвовать над просителями (гражданами), а бесконтрольность со стороны общества за его деятельность превращали чиновника в отчужденное от интересов и законных требований граждан существо, придавали ему образ правителя. Проситель (гражданин) вынужден был смириться со своим статусом человека более низкого положения, судьба которого во многих случаях зависела исключительно от благосклонности чиновника, но не требований закона. Во многих государствах, например, в России, список претензий к власти со стороны населения, особенно его активистов, остается неизменным в последние годы:

1) неравноправность отношений, как следствие – авторитарный стиль управления, желание контролировать деятельность общественных организаций, превратить их фактически в подведомственные учреждения;

2) контроль над информационным полем, что проявляется в закрытости процесса принятия решений, отсутствие информации о сфере ответственности чиновников;

3) усложненность, забюрократизированность деятельности управленческих структур;

4) низкая результативность участия в процессах подготовки и принятия решений;

¹ Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М.: Юнити, 2010. С. 121.

5) разделение функций внутри управленческого аппарата по ведомственным зонам ответственности;

6) отсутствие у местных властей ресурсов (денег на поддержку проектов, помещений) либо нежелание властей делиться этими ресурсами¹.

Назрело время ломки, реформирования системы и технологий государственного управления за счет «новых правил игры», навязываемым информационным веком. На заре информатизации государственного управления ставка делалась в первую очередь на приобретение компьютера для автоматизации «бумажной работы». «Первые решения об автоматизации, – писали американские ученые Джон В. Свайн и Джей Д. Уайт, – принимались обычно с большой уверенностью относительно экономии времени и средств, которые она приносит. Не составляло особого труда выявить процесс обработки документов, который можно было бы ускорить, снизив затраты на рабочую силу и уменьшив вероятность ошибок. Так было еще в 1951 г., когда Бюро переписи населения использовало ЭВМ «Юнивак-1» для хранения и поиска данных, проведения расчетов. Тем самым значительно сократилось время, необходимое Бюро для сбора точной информации и снизилась потребность в многочисленной рабочей силе для её обработки. Это было первым ненаучным, невоенным и не инженерным применением компьютера»².

Современный документооборот, в том числе составление, редактирование, хранение, распространение информации, происходит в электронной форме, что обуславливает

¹ *Климова С.Г., Климов И.А.* Взаимодействие горожан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социс. 2015. № 4. С. 51.

² *Свайн В.Дж., Уайт Дж.Д.* Оценка перспектив использования информационных технологий в целях повышения производительности // Эффективность государственного управления; пер. с англ.; общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. М.: Изд-во АИЦ «Консалбанкир», 1998. С. 783.

чрезвычайно быстрый процесс делопроизводства. Эта технология применяется повсюду, включая государственное и муниципальное управление, бизнес-сообщество и частную жизнь. Компьютеризация управления стала фактом для некоторых стран уже в 60-е гг. XX в. В США, например, тогда использовалось более 50 тыс. компьютеров, а численность занятых составляла, по меньшей мере, 700 тыс. человек. Публичная служба США в 1967 г. тратила более 107,5 млн долларов на компьютеризацию управления. Только в распоряжении федерального правительства страны в 1967 г. насчитывалось более 3 тыс. компьютеров¹.

Эти устройства весьма приспособлены к выполнению определенных функций, особенно рутинных, в любой организации, например, вычислительных работ (калькуляция), передачи информации, составления расписаний и графиков, проверки социальной безопасности. Компьютеризация повышает потенциал трудоустройства. В США, например, в 1966 г. 27 компьютеров (стоимостью примерно 12 млн долл.) Службы внутренних доходов обеспечили работой 12 тыс. служащих, что принесло дополнительно доходов на 27 млн долларов.

Сегодня ИК-технологии с успехом применяются в самых различных сферах жизни: в банковском деле (например, в финансовых транзакциях), проектных, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах (НИОКР), производстве, экономике, на транспорте, в образовании, здравоохранении, деятельности правоохранительных органов и спецслужб (криминологии, криминалистике, оперативно-розыскной и экспертной работе), частной жизни, международных отношениях и прочее. Например, широкое распространение в современном мире находят системы космического позиционирования (американская «GPS»

¹ *Henry N. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, New Jersey. 2001, P. 145.*

и российская «Глонасс»), позволяющие с большой точностью определять местоположение объекта, контролировать его передвижение. Причем с каждым годом компьютеризация, использование Интернета и других элементов ИК-технологий применяются во все больших масштабах, способствуя тем самым ускорению производственных процессов, повышению производительности труда. Заслуживает внимания оценка новых технологий в развитии экономики государств-членов ЕС. «Глобальная экономика быстро становится цифровой. ИКТ больше не являются особым сектором, но фундаментом всей современной инновационной экономической системой. Интернет и цифровые технологии изменяют наш образ жизни, нашу работу, объединили все сектора экономики и общества»¹.

О значении ИК-технологий для современного человечества можно судить по доходам глобального телекоммуникационного сектора и инвестиций в его развитие. В 2012 г. доходы сектора составили 1,88 трлн долл., или 2,7 % мирового ВВП, а глобальные инвестиции – 307 млрд долларов².

Было бы непростительным упрощением сводить информационный век исключительно к технологическим новациям, информационным ноу-хау. По-нашему мнению, речь идет о более весомых вещах – создании информационного общества, являющегося постиндустриальной стадией развития человечества, *общества для всех*. Таким образом, информационное общество и информационно-коммуникаци-

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. P. 3. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

² Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 14. http://www.itu.int/en/ITU/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

онные технологии соотносятся друг с другом как общее с частным. «В концептуальном плане суть информационного общества сводится к тому, что в дополнение к традиционному для теорий постиндустриального общества делению экономики на первичный (сельское хозяйство), вторичный (промышленность) и третичный (сфера услуг) сектора добавляется еще один – информационный – сектор, который и становится самообразующим. Информация провозглашается ключевым фактором производства, превосходящим по значимости все виды производства продукции и услуг»¹.

Информационное общество – это качественно новый социум, новая организация общественной, частной и публичной жизни. Участники первого Всемирного саммита по информационному обществу в Женеве в 2003 г. выразили «желание и приверженность строить ориентированное на людей и развитие информационное общество, где каждый может создавать, получать допуск и использовать информацию и знания, которые позволят индивидам, сообществам и народам реализовать своей потенциал в целях содействия устойчивому развитию и улучшению качества своей жизни в соответствии с принципами Устава ООН и Декларации ООН по правам человека»². Таким образом, ИКТ – это инструмент создания более качественного общества с надежными гарантиями свобод и прав человека, полного раскрытия его творческого потенциала, пользующегося преимуществами и комфортом (бытовым, производственным и т. д.), которые предоставляют ИК-технологии.

¹ Швецов А.Н. Информационное общество: теория и практика становления в мире и в России. Статья 1. Глобальная информатизация: от футурологической концепции к реальному переустройству мира // Российский экономический журнал. 2010. № 4. С. 35.

² World Summit on the Information Society. The Geneva Declaration of Principle and Plan of Action. Geneva, 10-12 December 2003. P. 4. unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134016e.pdf

Важнейшая сфера применения информационно-коммуникационных технологий – государственное и муниципальное управление. Уже в который раз система государственного управления, административно-политический аппарат вынуждены реагировать на научно-технологические веяния. Нельзя не согласиться с утверждением российского ученого Ю.В. Ирхина, что «...переход к постиндустриальному обществу предполагает неизбежную трансформацию политических институтов и государственного управления с учетом требования информационной эпохи, глобализации»¹.

Что же нового привносят ИК-технологии в систему, формы и методы деятельности органов государственного и муниципального управления? О важности применения ИКТ в сфере государственного управления говорят факты, касающиеся, например, стран-членов Евросоюза. Использование онлайн-услуг и концепции электронного правительства является сегодня важнейшей проблемой государственного управления, стоящих сегодня перед государством, поскольку обеспечивает доступность сервиса, облегчение внутренних и внешних административных процессов и процедур, борьбу с коррупцией². Таким образом, государство может выполнять свои функции и задачи в отношении бизнеса и предоставления разнообразных услуг населению эффективнее, прозрачнее, продуктивнее, быстрее.

Разумеется, что сводить проблему исключительно к техническим вопросам будет ошибкой. Для реализации концепции электронного правительства необходимы надежная и обширная правовая база, отсутствие коррупции либо ее минимум, уважение рыночной конкуренции, открытость

¹ *Ирхин Ю.В.* Электронное правительство и общество: мировые реалии и Россия // Социс. 2006. № 1 (261). С. 73.

² *Большакова Ю.М.* О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного управления // Власть2014. № 7. С. 31.

государственных закупок, независимая и эффективная Фемида. В странах ЕС эти предпосылки налицо. Поэтому информационно-коммуникационные технологии интенсивно применяются в государственном управлении.

Заметим, что ИК-технологии, наряду с огромными преимуществами для бизнеса, государственного управления, культуры, образования и т. д., имеют свои ограничения, открывают «окно возможностей» для злоупотреблений и преступной деятельности. Что касается ограничений, то эксперты отмечают в первую очередь то обстоятельство, что пока компьютеры не могут исполнять функции, где необходимо думать. Компьютеры также далеки от того, чтобы овладеть человеческим языком. С компьютерами необходимо разговаривать на специальных языках – FORTRAN, COBOL и т. д.

Теперь о злоупотреблениях и угрозах техники. В свое время К. Ясперс вполне справедливо заметил: «Человек уже не может освободиться от воздействия созданной им техники. И совершенно очевидно, что в технике заключены не только безграничные возможности, но и безграничные опасности»¹. Этот тезис легко подтверждается всей историей техники, великих научных открытий и достижений. Энергия атома, напомним, была впервые применена не в мирных созидательных целях, но для уничтожения городов Хиросима и Нагасаки в августе 1945 г. Не случайно выдающиеся научные умы человечества еще в начале ядерного века предупреждали о грозящей опасности, в целях противодействия которой учредили в 1955 г. Пагуошское движение, в котором принимали участие А. Эйнштейн, Ф. Жолио-Кюри, Б. Рассел и др.

С тех пор человечество создало еще более разрушительные виды оружия – термоядерное, вакуумные бомбы, стоит на пороге создания геофизического, лазерного, климатического и иных нетрадиционных типов оружия. В контексте угроз и вызовов национальной, региональной и глобальной

¹ Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. С. 139.

безопасности назовем техногенные аварии на АЭС в Чернобыле, на Фукусиме, гибель космических кораблей в СССР и США, чрезвычайно опасные инциденты на ряде промышленных предприятий в различных странах мира.

Новейшим доказательством правильности выводов К. Ясперса являются опасности, связанные с применением в широчайших масштабах информационно-коммуникационных технологий, нарушениями этики их использования. В универсальном документе по информационному обществу подчеркивается, что «...этика использования ИКТ должна уважать мир и поддерживать фундаментальные ценности свободы, равенства, солидарности, толерантности... содействовать справедливости, достоинству и ценностям человеческой жизни. Использование ИКТ и контента должно обеспечить уважение прав человека и прав других людей, включая неприкосновенность частной жизни, право свободы выражения своего мнения, религии в соответствии с международным правом»¹.

«Теневая» сторона применения ИКТ – вызовы и угрозы, вынуждающие общество весьма осторожно относиться к ноу-хау. Так, согласно Евробарометру 371, посвященному вопросам внутренней безопасности, 8 из 10 европейцев рассматривают киберпреступность как серьезный вызов безопасности Евросоюза². Евробарометр 390 (кибербезопасность), проведенный в 2012 г., констатировал: 29 % граждан ЕС не испытывают уверенности, используя Интернет в целях покупки или в отношениях с банком. 12 % европейцев заявили, что они уже были жертвами он-лайнового мошенничества³.

¹ World Summit on the Information Society. The Geneva Declaration of Principle and Plan of Action. Geneva, 10-12 December 2003. P. 8. unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134016e.pdf

² Special Eurobarometer 371. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf

³ Eurobarometer 390. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_390_en.pdf

Компьютеризация всех сторон жизни общества, например, российского, резко снижает безопасность по ряду причин:

- существенно увеличиваются объемы информации, накапливаемой и хранимой в автоматизированных системах (АС) и средствах вычислительной техники (СВТ). В единых базах сосредоточивается информация различного уровня конфиденциальности и различной принадлежности;

- происходит расширение масштабов и усложнение технологий обработки информации в СВТ, в том числе с применением сетей СВТ;

- широкомасштабная политика международных связей России, открытость общества, образование свободных экономических зон, рост количества иностранных фирм на территории страны, проведение инспекторского контроля за соблюдением международных договоренностей расширяет возможности иностранных служб по нанесению ущерба России за счет доступа к информации и нарушения функционирования средств автоматизации;

- проблемы национальных экономик западных стран способствуют возрастанию активности разведывательной деятельности, в частности шпионажу против российских финансово-экономических структур

- сокращение в оборонно-промышленном комплексе привело к уходу высококвалифицированных специалистов, которые открывают собственные фирмы и изготавливают средства доступа к экономической, финансовой и научно-технической информации¹.

Сбой – умышленный или случайный – в функционировании информационно-компьютерных систем может привести к тяжким последствиям, даже к коллапсу деятельно-

¹ Черкасов В.Н. Знание компьютерных технологий – актуальная задача // Информационная безопасность регионов. Научно-практический журнал. 2008. № 2 (3). С. 5.

сти органов государственного управления, национальной и мировой финансовой системы, национальных и международных систем международных расчетов. Негативные последствия, напомним, вызвали антироссийские санкции Запада, которые заблокировали возможность россиянам пользоваться пластиковыми карточками всемирно известных банковских ассоциаций VISA International, Master Card International, осуществлять различные транзакции. России пришлось в срочном порядке разрабатывать национальные средства международных расчетов.

В последние годы объектами компьютерных преступлений в мире стали офисы крупных банков, информационные системы, важные политические и административные структуры, социальные сети, базы данных управленческих структур, органы военного управления. Высокий уровень киберпреступности отмечен в России. В 2012 г. на ее долю пришлось 20 % всех киберпреступлений в мире. Если объем глобального мошенничества в сфере платежных карт составил примерно 12 млрд долларов, то 2,5 млрд из них пришлось на Россию. В том же году киберпреступность в России выросла на 60 %. Почти все преступления была направлены на банковскую систему и правоохранительные органы. В 2014 г. МВД РФ зарегистрировало 11 тыс. киберпреступлений, хотя реальная цифра примерно в 5 раз выше¹. В США кибератаки на инфраструктуру страны, включая банки и иные финансовые институты, нарастают и весьма разнообразны. В конце 2011 г. был взломан компьютер главы Федеральной комиссии по биржам и ценным бумагам М. Шапиро. 23 апреля 2013 г. взломали твиттер-аккаунт агентства Ассошиэйтед Пресс, использованный затем для распространения ложного сообщения об атаке на Белый дом и ранении президента Б. Обамы. В итоге индекс Доу-Джонса рухнул более чем на 140 пунктов, а биржевые активы подешевели

¹ Ведомости МВД России. 2014. № 6. С. 3.

на 136 млрд долл. и восстановились только после того, как это сообщение было признано ложным¹. В Кыргызстане, по данным Службы финансовой разведки, было совершено два крупных киберпреступления: интернет-мошенники, используя фальшивое программное обеспечение, взламывали счета пластиковых карт, перепрошивали эти пластиковые карты и создавали искусственные обязательства банков.

Согласно исследованию «Norton Cybercrime», проведенного в 2012 г. в 24 странах мира, каждую секунду 18 пользователей старше восемнадцати лет становятся жертвами киберпреступности, то есть ежедневно это более полутора миллионов жертв. Средний ущерб от кибератаки на одного среднестатистического пользователя составляет \$197. За последние двенадцать месяцев примерно 556 миллионов пользователей старше 18 лет во всем мире пострадали от киберпреступности. Это большая часть населения Евросоюза. Исследование выявило увеличение «новых» форм киберпреступности (в социальных сетях и мобильных устройствах) в 2012 г. по сравнению с 2011 г. Каждый пятый (21 %) онлайн-пользователь старше 18 лет становился жертвой кибератаки либо в социальных сетях, либо через мобильные устройства. 39 % пользователей социальных сетей становились жертвами киберпреступлений. 15 % пользователей социальных сетей сообщили о взломе своего персонального аккаунта и действиях от их имени. Со слов одного из 10 пользователей социальных сетей, он становился жертвой мошенничества или несуществующей ссылки, а 75 % полагали, что киберпреступники нацелены на социальные сети². Страны мира в результате кибератак несут огромный

¹ *Васильева В.С., Роговский Е.А.* Главный парадокс рыночной экономики, или финансовая война как новая «холодная война» // США – Канада. Экономика – политика – культура 2015. № 73 (543), март. С. 49.

² itogi-issledovaniya-kiberprestupnost-v-rossii-i-mi

экономический ущерб. По оценке Международного экономического форума, в 2012 г. экономические потери по причине кибератак приблизились к 3 трлн долл.¹

Киберпреступления совершают не только хакеры-одиночки, но и разведывательные службы. Широкую негативную огласку получили данные о прослушивании американским Агентством по национальной безопасности телефонных переговоров канцлеров ФРГ А. Меркель, Х. Коля и Г. Шредера, а также президентов Франции. Сегодня противодействие киберпреступности числится в политической повестке государств и международных организаций. Во многих странах созданы специальные подразделения по борьбе с преступлениями в сфере ИКТ. Совет Европы в 2001 г. принял на этот счет специальную Конвенцию. В ее преамбуле подчеркивается: «...будучи убеждены в том, что настоящая конвенция необходима для сдерживания действий, направленных против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем и сетей и компьютерных данных, а также против злоупотребления такими системами, сетями и данными, путем обеспечения уголовной наказуемости таких деяний, описываемых в настоящей конвенции, и предоставления полномочий, достаточных для эффективной борьбы с такими уголовными преступлениями путем содействия выявлению и расследованию таких уголовных преступлений и судебному преследованию за их совершение как на внутригосударственном и международном уровнях»².

¹ Commission Staff Working Document «A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence. Accompanying the document – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe {COM(2015) 192 final. P.49.<http://www.google.com/search>

² Ibidem.. P. 16.

Серьезную озабоченность киберпреступностью высказали участники чикагского саммита НАТО в 2012 г., обязавшись еще к концу года защитить от атак большинство сайтов и пользователей. Еще раньше, в 2011 г., НАТО приняло концепцию защиты от киберпреступлений, а также соответствующую политику и План действий¹.

Поэтому важной задачей современных государств и мирового сообщества в целом является тщательная разработка и реализация стратегии и тактики противодействия киберпреступности. Современным государствам присваивается индекс кибербезопасности (суммируется на основе правовых, технических, организационных и др. аспектов). Например, страны ЕАЭС имеют следующие показатели (индексы): Россия 0,5000 (из 1,0), Армения 0,1765, Беларусь 0,765, Казахстан 0,1765, Кыргызстан 0,1176. Сравним: Эстония, Франция и Великобритания – 0,7059, Австрия и Венгрия – 0,6765. Самый высокий индекс кибербезопасности зафиксирован в Европе, наименьший – в Африке².

Учитывая достижения науки и техники, технический прогресс как фактор трансформации систем, методов, форм, сфер государственного управления, все-таки необходимо отдать должное, хотя такой анализ не входит в нашу задачу, другим факторам преобразования. Иначе логично было бы утверждать о технико-технологическом детерминизме, жесткой корреляции государственного управления и технологических ноу-хау. Однако система государственного управления вырабатывает и собственные способы своего обновления, изменяется под влиянием научных представлений, концепций, морально-этических императивов и т. д. Например, в 2010 г. британский премьер-министр Д. Кэмерон принял так называемый «Кодекс поведения министров Ко-

¹ Chicago Summit. 2012. Deterrence and Defence Posture Review.

² Global Cybersecurity Index and Cyberwellness Profiles. Report. April, ITU 2015. P. 23.

роны» (Ministerial Code). В предисловии читаем: «Мы обещали народу коалиционное правительство, объединенное на принципах свободы, справедливости и ответственности ... британский народ ожидает от нас самых высоких стандартов поведения»¹. В документе сформулированы принципы поведения министров в различных ситуациях, в том числе касающиеся взаимоотношений с прессой, парламентом, конфликта интересов, запрета лоббистской деятельности в течение 2-х лет после ухода со своей должности, условий использования служебного автотранспорта, совершения зарубежных поездок и служебных поездок в Уэльс, Северную Ирландию и Шотландию.

С точки зрения влияния различных факторов на государственную службу, показательна ее история в США. Профессор Джорджтаунского университета Н. Генри выделяет в ней несколько периодов. В частности, первый период (1789–1829 гг.) характеризуется как время, когда под влиянием заданных первым президентом США Дж. Вашингтоном высоких моральных и профессиональных требований, федеральная публичная служба учитывала заслуги бюрократов, высокий уровень их формального образования и высокой лояльности президенту. Это были представители американского истеблишмента². Четвертый период (1906–1937 гг.) явился временем научного управления (менеджмента). Тогда на публичную службу США оказали серьезное влияние научные разработки, в том числе применяемые к управлению бизнесом, где высоким авторитетом пользовались работы Ф. Тейлора, Ф. и Л. Гэлбрейтов. Высшей ценностью признавалась эффективность управления, то есть выполнение работы с минимальными ресурсами. Поэтому ценность,

¹ Ministerial Code. Cabinet Office. May 2010. <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/40921/ministerialcodemay2010>.

² Henry N. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, New Jersey, 2001. P. 191–192.

концепции и структура гражданской службы сопрягались с понятием эффективности. Кстати, толчок к применению научного менеджмента в государственном управлении в США начался с местного уровня, где уже с 1902 г. было сосредоточена большая часть органов государственного управления. Например, в 1902 г., за исключением военного бюджета страны, 75 % публичных расходов приходилось на местный уровень. Более того: поскольку функции органов местного управления были преимущественно рутинными и «физическими» (противопожарная безопасность, водоснабжение и т. д.), то задачи местных органов часто сводились к повышению эффективности через технику научного менеджмента. Научный менеджмент разработал концепцию управления по таким вопросам, как планирование, специализация, стандартизация и выполнение работы самым наилучшим образом¹. Заметим: стремление к организации эффективного государственного аппарата всегда было присуще США. Начиная с Ф.Д. Рузвельта, практически каждый президент страны предлагал свое видение решения проблемы. Из относительно недавних инициатив упомянем масштабную компанию, стартовавшую при Б. Клинтоне. Ее смысл – повышение эффективности государственного управления, усиление контроля за результатами и оценки действий правительственных органов. По этому поводу в 1993 г. был принят Закон об измерении результатов труда правительства (Government Performance Results Act of 1993)².

Нельзя отказать в правоте российскому ученому Г.В. Атаманчуку, писавшему, что благодаря соединению в управлении научного знания, технических средств, трудо-

¹ *Henry N. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, New Jersey, 2001. P. 192–193.*

² *Хахунова А.К. Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2, февраль. С. 50.*

вых и эвристических способностей человека, были открыты и введены в действие огромные резервы рационализации и повышения управления, а на его базе и с его помощью – всей общественной и частной жизнедеятельности людей¹. Среди прочих – причем немаловажных! – факторов перемен в государственном управлении можно назвать особенности политического режима страны, уровень и размах демократизации общества, личные качества руководителей, их харизму.

Из всего вышесказанного можно сделать следующий вывод. Важнейшим фактором развития мировой цивилизации является технический прогресс, применение новой техники, технологические новации, то есть способ, каким изготавливается тот или иной материальный предмет. Техника облегчает труд человека, придает ему новые возможности, освобождает его от наиболее тяжелых физических усилий, позволяет планировать свою жизнь в целях собственного развития, отдыха, образования и т. д.

Весьма существенной стороной технического прогресса является его проекция на государственное управление. Под влиянием техники управление обществом трансформируется, вырабатывает новые формы, методы и концепции управления, вводятся новые сферы управленческой деятельности. Такие технические и научные достижения западной цивилизации, как картография, использование компаса, книгопечатание, создание пишущей машинки, овладение энергией пара, электричества, телефонией, телетайпами, радиосвязью и пр. привели к серьезным изменениям в государственном управлении. Новейшие научно-технические достижения, в том числе появление информационно-коммуникационных технологий (ЭВМ, компьютеры, Интернет, мобильные устройства и т. д.) поставили в повестку дня се-

¹ *Атаманчук Т.В.* Теория государственного управления. М.: Юридическая литература, 1997. С. 168.

рьезные подвижки в организации управленческого труда в публичной сфере, способы составления, передачи, распространение и использование различной информации (военной, дипломатической, статистической, экономической, политической), что означало отход от традиционных методов деятельности государственных служащих. Основная масса документооборота осуществляется сегодня в электронной форме. Кроме того, информационные ноу-хау позволяют управлять базами данных, осуществлять самостоятельное программирование, автоматизировать офисные операции, вводить системы поддержки принятия решений и многое другое. Через локальные информационные сети и Интернет осуществляется координация деятельности, обмен данными, текущей и архивной информацией. Вместе с тем ИКТ породили вызовы и угрозы для пользователей ноу-хау, включая такие киберпреступления, как подделка пластиковых карт, несанкционированное проникновение в чужие базы данных, распространение спама, хакерство, размещение порнографии, пропаганда расистской идеологии, религиозного экстремизма и терроризма, что актуализирует проблему противодействия новым формам преступности.

Глава 3. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ДЕФИНИЦИИ, ИНДИКАТОРЫ ГОТОВНОСТИ, ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

Государственное управление, как показано выше, постоянно реагирует на технические и технологические новшества. До появления ИК-технологий они преимущественно носили частный характер, не требовали коренного переустройства системы государственного управления. Не ошибемся, если скажем: новшества скорее способствовали технической вооруженности административного аппарата, чем реорганизации всей системы государственного управления, изменениям отношений между государством и обществом. По-прежнему применялись обкатанные управленческие технологии, формы и методы принятия решений. Общество преимущественно довольствовалось ролью пассивного наблюдателя процесса принятия решений и их реализации, не имея реальных инструментов влияния на обсуждение жизненно важных вопросов, разработку управленческих решений и т. д. Между тем динамизм современности, особенно в демократических странах, требовал оптимизации государственного управления, обновления форм, методов, административных процедур, внутриведомственной и внешней коммуникации, технической базы его функционирования. Многие государства мира явно запаздывали с важнейшими управленческими решениями, часто реагировали на общественные и государственные потребности и запросы, в том числе на внутри- и внешнеполитические, в режиме «post

factum». Что все больше превращало публичную службу в регистратора проблем. Хорошо иллюстрирует этот тезис социально-экономическая ситуация в СССР, других странах социалистического лагеря в 70–80-е гг. прошлого века. Их политико-административный аппарат, основываясь на марксистской идеологии, катастрофически запаздывал с проведением важных реформ, например, раскрепощением творческого потенциала людей, массовым применением передовых форм организации труда (в СССР, например, предпринимались попытки установить систему НОТ), введением хозяйственного расчета (в частности, реформы председателя Совета министров СССР А.Н. Косыгина), отмены уравниловки при оплате труда и т. д. Политическим результатом такой ситуации было крушение политической социалистической системы, банкротство экономической модели хозяйствования, резкое падение уровня жизни населения.

Но даже в странах Запада ощущалась потребность в радикальном обновлении государственного управления. Российский политолог М.Ю. Павлютенкова отмечала: «В 1980–1990-х гг. многие страны столкнулись с необходимостью пересмотра классических моделей государственного управления, которые оказались неадекватными информационным, социальным, наднациональным вызовам времени, что привело к осознанию необходимости использования информационно-коммуникационных технологий в государственно-административном управлении и нашло реальное отражение в концепции e-government – «электронное правительство»¹. Правда, некоторые ученые не разделяют перевод словосочетания «e-government». Российский политолог Ю.В. Ирхин предпочитает, например, такую формулировку: «электронная инфраструктура государственного и

¹ Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис. 2013. № 1 (133), С. 86.

муниципального управления»¹. Другое дело, что США, другие развитые страны Запада, где всегда ценились и быстро внедрялись в практику научные и технологические открытия, сумели своевременно ответить на императивы времени. Частный бизнес и система государственного управления сделали ставку на самое активное использование широкой линейки различных электронных и информационных устройств (ЭВМ, персональные компьютеры, программное обеспечение, базы данных, Интернет, серверы, мобильные телефоны и т. д.). В этом виделся уникальный шанс реформирования всей системы государственного управления. Прежняя классическая система государственного управления в последние 30–40 лет явно пробуксовывала в смысле демократизации, открытости и прозрачности своей деятельности, подбора и расстановки публичных служащих различного ранга.

Пионерскую идею электронного правительства, чему в последнем десятилетии XX в. способствовали достижения в электронных технологиях (операционные системы, пакеты прикладных программ, компьютерные сети), принято соотносить с реализацией инициативы администрации Клинтона – Гора по созданию «Электронной магистрали». Именно тогда, в первой половине 90-х гг., появилась идея e-government. В 1998 г. Конгресс принял закон «О прекращении использования бумажных носителей в работе правительства». В 2001 г. появился билль, предусматривающий компьютеризацию функций государственного управления на всех уровнях федерального правительства, в том числе при государственных закупках. Важным этапом в создании системы электронного правительства стало также принятие в 1999 г. Решения Совета ЕС и Европарламента о формировании трансевропейской сети электронного обмена данными

¹ *Ирхин Ю.В.* Электронное правительство и общество: мировые реалии и Россия // Социс 2006. № 1 (261). С. 74.

ми между администрациями и их органами разных уровней стран Евросоюза¹.

В развитии концепции электронного правительства, ее реализации в глобальном мире следует отметить деятельность ООН, особенно ее Департамента по социально-экономическим вопросам, который фокусирует свои усилия по всестороннему обмену информацией и опытом между государствами-членами, содействует политическому диалогу и реализации планов всемирных саммитов по электронным коммуникациям. С 2006 г. Департамент публикует компендиумы по инновационным практикам электронного правительства, проводит международные и региональные семинары, оказывает многочисленные консультационные и технические услуги для развивающихся стран².

Крупный вклад в реализацию идей электронного правительства вносит Международный союз электросвязи и проводимые под его эгидой Всемирные саммиты по вопросам информационного общества. В 2005 г. были сформулированы базовые цели по информатизации общества. Например, установление связи населенных пунктов, университетов, колледжей, школ, публичных библиотек, музеев с ИК-технологиями, обеспечение присутствия в Интернете всех мировых языков, доступ к теле- и радиосвязи более половины населения планеты и т. д.). Программу предполагалось осуществить к 2015 г. Особый акцент при этом делался на обеспечении всех местных и центральных органов государственного управления информационно-коммуникационной инфраструктурой, введения веб-сайтов и e-mail адресов.

¹ The Guidelines decision (No 1719/1999/EC); The Interoperability Decision (No 1720/1999/EC).

² Report on the World Summit on the Information Society. Stocking 2012. International Telecommunication Union. Geneva, 2012. P. 12. http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF

Проведенный в 2010 г. среднесрочный анализ состояния дел показал серьезные подвижки во многих странах мира.

В наши дни электронное правительство (e-government) становится обыденностью, повседневностью, свидетельством реформирования системы государственного управления, демонстрирует приверженность глобальному мегатренду. На Всемирном саммите по информационному обществу (май 2015 г.) отмечалось, что e-government все больше сдает свои позиции в качестве инструмента управления, становится основным уровнем инноваций и изменений¹. По новейшим данным ООН, в мировом списке самых продвинутых электронных правительств лидируют 25 стран (Республика Корея, Австралия, Сингапур, Франция, Нидерланды, Великобритания, Финляндия, Новая Зеландия, Канада, Эстония, США и др.). У них индекс развития e-government *очень высокий* (более 0,75 из возможных 1,0), что превышает общемировой показатель (0,4712) в 1,77 раза. *Высокий индекс* (0,50–0,75) имеют 62 страны (Албания, Андорра, Аргентина, Азербайджан, Барбадос и др.). *Средний уровень* развития электронного правительства (0,25–0,50) получили 75 стран, включая Алжир, Анголу, Багамы, Белиз, Бутан, Боливию и др. Аутсайдерами рейтинга (*низкий индекс* – менее 0,25) являются Афганистан, страны Африки, некоторые страны Океании (всего 32 страны)².

Уровень развития электронного правительства в той или иной стране устанавливается на основе конкретных критериев. Для чего проводится мониторинг ооновского индекса готовности стран к введению электронного правительства.

¹ World Summit the Information Society 2015. Outcome Document: Forum Track. 25–29 May. 2015. Geneva, Switzerland. International Telecommunication Union. P. 101.

² United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 37. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Индекс суммирует основные измерения электронного правительства:

- развитость правительственных веб-сайтов (введение информационных услуг и т. д.);
- развитие телекоммуникационных технологий;
- развитие человеческого капитала;
- электронное участие¹.

Мировая ситуация по первому индексу в целом благоприятна. Уже в 2009 г. центральные правительства не менее 189 стран мира имели свой веб-сайт и обеспечивали, по меньшей мере, базовую информацию для своих граждан. Кроме того, министерства и департаменты большинства стран мира обзавелись собственными сайтами².

Анализируя второй индекс готовности к электронному правительству, отметим всеобщее согласие по поводу того, что ИКТ выступают как мощный агент преобразований. Не важно, идет ли речь об обновлении государственного управления через инициативы граждан, минимизации коррупции путем повышения транспарентности и отчетности, повышении качества жизни людей, лишенных в значительной степени государственных услуг, или содействии «зеленой» экономике путем повышения эффективности предоставляемых государством традиционных услуг по использованию ресурсов³.

Индекс развития ИК-технологий содержит ряд позиций (на 100 жителей): число персональных компьютеров,

¹ *Петрова Е.А.* Методические вопросы оценки развития электронного правительства: международный и российский опыт // *Власть*. 2013. № 3. С. 36.

² World Telecommunication/ICT Development Report 2010. Monitoring the WSIS Targets. A mid-term review. Executive Summary. 2010. International Telecommunication Union. Place des Nations Geneva Switzerland. P. 8. http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/wkshop_june13_e/maximizing_mobile_e.pdf

³ WSIS Forum 2011. Outcome Document. P. 131.

интернет-пользователей, телефонных линий, абонентов мобильных сетей, линий высокоскоростного соединения сети Интернет. Этот индекс по просьбе стран-участниц Международного союза электросвязи впервые применили в 2008 г., а презентовали его в 2009 г. в издании «Measuring the Information Society». Сегодня в этой области налицо значительный прогресс, что обусловлено тем, что развитие телекоммуникационной инфраструктуры осуществляется через национальные стратегии. В 2010 г. не менее 163 стран/территорий, то есть 85,3 % всех экономик мира, имели такие стратегии. Среди них слаборазвитые государства (Иордания, Коста-Рика и пр.) и страны со средним уровнем развития (Чехия, Польша, Кипр, Россия и т. д.)¹.

С момента проведения мировых саммитов по информационному обществу в Женеве (декабрь 2003 г.) и Тунисе (ноябрь 2005 г.) очевиден быстрый переход от мира, где большинство людей не имели доступа к базовым телекоммуникациям, ко все более взаимозависимому миру, где из 7 млрд людей 1/3 пользуются Интернетом². За точку отсчета глобального распространения Интернета взяли конец 1970-х – начало 1980-х гг. Тогда Сетью уже пользовались 3 % жителей США, 1 % – Швеции и 0,4 % – Финляндии. Этого было достаточно, чтобы новшество просочилось в Россию. Первое подключение к Интернету сотрудники кооператива «Демос» осуществили с помощью двух знакомых финнов через сервер хельсинского университета³.

¹ Report on the World Summit on the Information Society. Stocking 2012. International Telecommunication Union. Geneva, 2012. P. 31. http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf

² Ibidem. P. 12.

³ Делицын Л.Л. Сравнительный анализ динамики распространения Интернета в России и некоторых европейских странах // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2010. № 4. С. 23.

Сегодня, несмотря на диспаритет между развитыми и развивающимися странами, использование Интернета постоянно расширяется. В 2013 г. процент интернет-пользователей составил в Швеции 94 %, Нидерландах – 93 %, Новой Зеландии – 90 %, Объединенных Арабских Эмиратах – 85 %, Антигуа и Барбадосе – 84 %, Словакии – 80 %, Эстонии – 79 %, Чехии – 75 % и т. д. Сравним: в Пакистане – 10 %, Руанде – 8 %, Камбодже – 5 %, Гвинее-Биссау – 3 %, Мадагаскаре – 2 % и Сомали – 1 %. Процент домохозяйств, пользующихся Интернетом, составил в Европе 77 %, в Америке – 61 %, в СНГ – 46 %, в арабских государствах – 34 %, в Азии и Тихоокеанских государствах – 33 %, в Африке – 7 %¹. Повсеместно развиваются и другие компоненты телекоммуникационной инфраструктуры, включая число компьютеров, абонентов мобильной и телефонной связи.

К 2020 г. ставится амбициозная задача повсеместного повышения уровня доступа к Интернету. Ожидается, что доступ к «Всемирной паутине» получат 55 % всех домохозяйств мира. В развивающихся странах их доля должна составить 50 %, а в наименее развитых – 15 %. В развивающихся странах численность интернет-пользователей должна достичь 50 %, а в наименее развитых – 20 %. Предусматривается также сокращение огромного разрыва между развитыми и развивающимися странами на 40 %².

Среди причин диспаритета в использовании Интернета – неравный доступ к инфраструктуре ИК-технологий, стоимость доступа, доходы населения, возраст пользователей, уровень культуры контента, государственная политика

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 146. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² World Summit the Information Society 2015. Outcome Document: Forum Track. 25–29 May 2015. Geneva, Switzerland. International Telecommunication Union.

в сфере ИКТ, насыщенность мобильными устройствами. Так, по данным российских социологов, в России пользуются ежедневно Интернетом 90,8 % опрошенных в возрасте 15–24 лет, 74,8 % – в возрасте 25–39 лет, 41,8 % – в возрасте 40–59 лет и только 5,6 % – от 60 лет и старше, что позволяет сделать вывод: доля интернет-пользователей с увеличением возраста снижается¹. Впрочем, эта ситуация не типична для стран Евросоюза и Северной Америки.

Существенно влияют на диспаритет в доступности Интернета языковые барьеры. Ведущими языками в Интернете являются английский (27 %), китайский (25 %), испанский (8 %), португальский (4 %), немецкий (4 %), арабский (3 %), французский (3 %) и русский (3 %). Отсутствие контента или его ограниченность на других языках сдерживают интернет-пользование².

В целом же индекс развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в мире свидетельствует о положительной динамике процесса. Поэтому, несмотря даже на диспаритет между развитыми и развивающимися странами, открываются большие возможности для реформирования органов государственного и муниципального управления.

Третий индекс включает два индикатора: а) уровень грамотности взрослого населения и б) общий валовой коэффициент набора начальной школы, средней школы, высшего образования. Уровень грамотности измеряется в процентах лиц, достигших 15-летнего и выше возраста, которые могут читать и писать короткие и простые заметки о своей повседневной жизни. По этому индикатору очевидна пропасть между развитыми и слаборазвитыми странами мира. Так,

¹ Реутов Е.В., Тришина Т.В. Интернет-практики и информационные предпочтения населения // Социс. 2015. № 4. С. 142.

² Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 147. https://www.itu.int/en/ITU/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex

по данным ЮНЕСКО, уровень грамотности взрослого населения составил: в Австралии (2005 г.) – 0, 9978 балла, в Ирландии (2005 г.) – 0, 9619, в Исландии (2005 г.) – 0, 9178, в Финляндии (2005 г.) – 0, 9037, в Южной Корее (2005 г.) – 0, 9237. Для сравнения: в Сомали (2012 г.) – 0, 000; в Афганистане (2005 г.) – 0, 2418, в Нигерии (2008 г.) – 0, 1192 и т. д.¹.

Второй индикатор измеряется как общий валовой коэффициент набора в начальную/среднюю школу и вузы в процентах к населению школьного возраста для любого уровня². В этом плане существуют серьезные проблемы для ряда стран Азии, Африки, других регионов мира. В докладе Генерального секретаря ООН по реализации Целей Тысячелетия говорилось о риске невыполнения обязательства мирового сообщества, касающегося предоставления всем детям планеты начального образования. В частности, число детей, обучающихся в начальной школе в 2000–2010 гг., уменьшилось с 102 до 57 млн. Без новых усилий мирового сообщества, – резюмировал Генсек, – цель достижения всеобщего начального образования в 2015 г. вряд ли будет достигнута, особенно в странах, охваченных конфликтами»³. В докладе

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 146. <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb>

² WSIS Stocktaking: Success Stories 2013. International Telecommunication Union. World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. P. 249. www.wsis.org/stocktaking.

³ A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations development agenda beyond 2015. Report of the Secretary-General. Sixty-eighth session Item 118 of the provisional agenda. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. United Nations General Assembly. 26 July 2013. P. 5. <http://go.mail.ru/search?fr=amigo&q=1.+A+life+of+dignity+for+all%3A+accelerating+progress+towards+the+Millennium+United+Nations+development+agenda+beyond+2015&gp=amigo>

ставилась задача обеспечить молодому поколению возможность высококачественного образования, начиная с раннего развития детей вплоть до обучения в средней школе, включая не только формальное обучение, но также жизненные навыки, профессиональное обучение и образование.

В 2014 г. были введены два новых индикатора человеческого развития: а) ожидаемый период обучения; б) средний период обучения. Ожидаемый период обучения это время обучения, которое ребенок определенного возраста может провести в будущем, предполагая, что возможность его/ее обучения в любом возрасте будет соответствовать нынешнему коэффициенту обучения такого же возраста. Средний период обучения – это среднее число лет обучения, завершеного взрослым населением страны (25 лет и старше)¹.

Человеческий капитал в контексте применения информационно-коммуникационных технологий в публичной сфере (электронное правительство) рассматривается в первую очередь с точки зрения образования населения, уровня подготовки ИКТ-специалистов, стимулов использования ИКТ у населения, профессионализма государственных служащих и т. д. Современный мир, образно говоря, нуждается в «электронном человеке».

В наши дни большинство государств мира реализуют программы и проекты компьютерной грамотности для своих граждан (США, Индия, Аргентина, Мальта, Танзания, Катар, Мавритания, Республика Корея, Пакистан, Германия, Турция, Сингапур, Италия, Индонезия и др.). В 2013 г. Международный союз электросвязи в рамках Всемирного саммита по вопросам информационного общества огласил несколько историй успеха в реализации программ обуче-

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 209. https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

ния населения различным аспектам применения ИКТ, в том числе в образовании, сельском хозяйстве. В частности, Королевство Саудовская Аравия инвестировало значительные средства в разработку и реализацию программ обучения граждан, повышения уровня их знаний и открытости миру через онлайн-овую систему. Министерство коммуникаций и транспорта Мексики реализовало «Инициативу цифровых клубов», адресованную молодому поколению страны. Республика Конго и Демократическая Республика Конго реализовали проект по связи сельских поселений субсахарской Африки с ИК-технологиями¹.

Эффективная реализация электронного правительства невозможна без профессионалов, высокой выучки государственных служащих, базовой технической компетенции, понимания задач информационного менеджмента и информационного общества. Многие страны мира интенсивно обучают публичных служащих знаниям и навыкам работы с ИКТ. В том числе Россия, Нигерия, Судан, Индия, Кения, Бангладеш, Болгария, Танзания, Мавритания. Российский институт информатизации общества разработал программу тренингов в сфере ИКТ для служащих публичных органов управления, 15 модулей которой охватывают весь спектр практики. В Мавритании Национальное бюро по компьютеризации запустило универсальную программу обучения ИКТ, предусматривающую демократизацию онлайн-овой доступности к качественному контенту, развитие адекватных навыков профессионалов в соответствующей области и прочее².

¹ WSIS Stocktaking: Success Stories 2013. International Telecommunication Union. World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. www.wsis.org/stocktaking. P. 7–9.

² Report on the World Summit on the Information Society. Stocking 2012. International Telecommunication Union. Geneva, 2012. P. 65. http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf

Четвертый Индекс свидетельствует об электронном участии, то есть о полезности онлайн-услуг и частоте их предоставления гражданам.

Сегодня в дискурсе политологов, парламентариев, специалистов в области ИКТ, политиков ряда стран активно обсуждается проблема так называемого «мобильного правительства» (m-government). Подразумевается использование в публичном управлении беспроводных технологий (мобильных телефонов, ноутбуков и персональных цифровых помощников) для оферты и предоставления государственных услуг. По-нашему мнению, m-government является не заменой e-government, а его дополнением.

Электронное правительство нельзя понимать как некий дублер, эрзац уже действующих управленческих структур, административного аппарата. Электронное правительство, по справедливому утверждению П.Ш. Гейдарова, всего лишь «определяет новый способ взаимодействия чиновников с гражданами в целях повышения эффективности предоставления службами государственных услуг»¹. Электронное правительство реализует задачи государственного и муниципального управления через подготовку документов и процессы их обработки с применением Интернета, факса, e-mail и мобильной связи. Таким образом, заявления и жалобы граждан подаются в органы государственного управления и контроля в электронной форме через e-mail, по факсу и т. д., что значительно упрощает документооборот, экономит время граждан.

«Электронное правительство» как преимущественно политологическая категория (не умоляя при этом технических аспектов) не имеет универсальной дефиниции в современном мире. «Разные специалисты в области государственного

¹ Гейдаров П.Ш. Автоматизация процедуры обращений граждан в госучреждения и электронное правительство // Социс. 2012. № 11 (343). С. 71.

управления и информационных технологий, а также нормативные акты различных стран используют разные определения понятия»¹. Приведем несколько конкретных дефиниций электронного правительства. Сошлемся, скажем, на мнение известного зарубежного специалиста в области ИК-технологий С. Шарма: «Электронное правительство обозначает основанное на ИКТ предоставление услуг местными органами управления, а также на уровне штатов и федерального правительства. Электронное правительство использует информационные технологии, особенно Интернет, для поддержки управленческой деятельности с привлечением граждан и обеспечивает предоставление государственных услуг. Взаимодействие органов государственного управления с гражданами и т. д. осуществляется в форме информации, файлов, осуществления платежей и других действий через «Всемирную паутину»². Российский политолог Л.И. Бачило таким образом сформулировала понятие электронного правительства: «Форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень взаимодействия и исполнения их функциональных обязанностей, оперативности и удобства получения организациями, гражданами и иными физическими лицами государственных услуг и информации о деятельности государственных органов»³.

¹ Луканин А.В., Еремина Е.В. Государство и общество: институционализация новых форм взаимодействия в условиях информатизации // Власть. 2012. № 12. С. 22.

² Sharma S. Assessing E-Government Implementation//Electronic Government Journale, 1 (2), P. 199.

³ Бачило Л.И. Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде // Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики / под. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП, Юрайт. 2009. С. 224.

Но разночтения термина «электронное правительство» заметны не только в экспертном и научном сообществах, но и на страновом уровне, в международных институтах и организациях. Еврокомиссия определяет электронное правительство как «использование ИКТ в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов, укрепления поддержки для государственной политики». В России под электронным правительством понимается «Новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»¹.

В американской интерпретации термин «e-government» характеризуется как деятельность по использованию органами власти Интернет-приложений и других ИТ, интегрированных с процессами, которые используют данные технологии в целях улучшения доступа и распространения государственной информации и услуг гражданам, другим государственным организациям, повышения эффективности деятельности органов власти. Дефиниция понятия «электронное правительство», приведенное Всемирным банком, гласит: «Использование правительственными агентствами информационных технологий (Интернет, мобильные устройства и т. д.), способных преобразовать отношения с гражданами, бизнесом и другими структурами. ИК-технологии могут служить различным целям, включая улучшение качества предоставляемых государством услуг,

¹ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

взаимодействие с бизнесом и индустрией, участие граждан в управлении. Преимуществами электронного правительства к тому же могут быть снижение уровня коррупции, повышение транспарентности управления, рост доходов и/или снижение расходов»¹.

Тем не менее, можно и необходимо выделить наиболее существенные атрибуты электронного правительства. Во-первых, использование потенциала информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. Во-вторых, ведение документооборота в электронной форме. В-третьих, возможность де-факто круглосуточного и каждодневного взаимодействия органов государственного и муниципального управления с гражданами и бизнесом (принятие жалоб, запросов, предложений, регистрация бизнеса и т. д.) преимущественно через электронные средства.

Поэтому можно оперировать понятием «электронное правительство», понимаемым в качестве политической стратегии и государственно-управленческой практики в целях формирования и развития информационного общества, инновационной организации системы государственного управления, адаптированной к возросшим требованиям граждан в сфере получения государственных услуг (образование, медицина, регистрация бизнеса, защита собственности, регулирование дорожного движения и прочее).

Вполне допустимо и оправдано, когда понятие «электронное правительство» ассоциируется с различными уровнями управления: федеральным/центральным, региональным, территориальным, местным. Поэтому правомерно применять такие понятия, как «электронное правительство какой-либо отрасли», «электронное правительство какого-либо города», «электронное правительство какой-либо организации».

¹ www.worldbank.org

Качество государственного управления является решающим фактором для экономической конкурентоспособности, социального благополучия граждан и общества. Сегодня, когда государства сталкиваются с растущим давлением на государственные бюджеты, когда повысилось требование к качеству государственных услуг, эта задача приобрела крайнюю актуальность. Выход видится, чему немало позитивных примеров, в интенсификации внедрения «...технологических и организационных инноваций для повышения эффективности как в сфере государственного управления, так и в процессе предоставления государственных услуг и обеспечения качества государственных инвестиций»¹.

Электронное правительство одновременно означает повышение ответственности публичных служащих перед гражданами, бизнесом и государством. Соответственно возрастает уровень формальной и неформальной коммуникации в государственных структурах, что положительно сказывается на эффективности управленческого труда. В свое время американские ученые Г. Саймон, Д. Смитбург и В. Томпсон заметили: «...коммуникации играют важную роль в повседневной деятельности любой организации. Без коммуникаций невозможно сделать первый шаг к человеческому сотрудничеству. Поэтому невозможно говорить об организационных проблемах не затрагивая вопросы коммуникации»². Коммуникацией в системе государственного управления может быть, например, месячный отчет, телефонные звонки, предоставление информации коллеге и т. д. ИК-технологии значительно упрощают все виды и типы внутриведомственной и внутриорганизационной коммуни-

¹ *Большакова Ю.М.* О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного управления // *Власть.* 2014. № 7. С. 28.

² *Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson.* The Communication Process. In: *Public Administration. Concepts and Cases.* Sixth Edition. R.J. Stillman. Princeton, New Jersey, 1996. P. 266.

кации. Создаются локальные сети, объединяющие множество субъектов управления, их коллег, различных внешних агентов и прочее. Внедрение ИК-технологий в деятельность бюрократии вызывает двойственный эффект. Во-первых, «очеловечение» организационных структур, уплощение иерархии, развитие горизонтальных связей и менее формальных каналов коммуникации. Во-вторых, способствуют росту формализации всех организационных процедур и усилению контроля¹.

Электронное правительство, его модификации таят в себе новый потенциал и форму интенсивного социального взаимодействия, обеспечения функционирования социума во всех жизненно-необходимых сферах, вырабатывают алгоритм и привычку взаимной устойчивой связи государства с населением (потребителями государственных услуг), индивидов и институциональных субъектов. Электронное правительство преследует конкретные цели своей деятельности, обладает точно очерченными и постоянно расширяющимися функциями. Институт электронного правительства можно рассматривать как «...систему социального взаимодействия множества индивидов, а не просто систему оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме, поскольку его основными элементами являются люди, их нормы и связи»². Поэтому электронное правительство в такой системе означает взаимодействие трех субъектов общества – государства, граждан и коммерческих организаций. Взаимоотношения между ними затрагивают различные сферы: частную жизнь, защиту права собствен-

¹ Солодов В.В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. 2007. № 4. С. 45.

² Луканин А.В., Еремина Е.В. Государство и общество: институционализация новых форм взаимодействия в условиях информатизации // Власть. 2012. № 12. С. 23.

ности, вопросы бизнеса (его регистрация или перерегистрация, налоги и т. д.), международные связи.

Привлекательной для общества чертой электронного правительства является прозрачность управленческих решений на всех уровнях государства и муниципалитетов. Экспертное сообщество констатирует, что «...со времени окончания Второй мировой войны спрос на более эффективную подотчетность государства постоянно растет. Правительства сталкиваются как с падением доверия к ним, как честным и эффективным институтам, так и с растущим давлением со стороны граждан, требующих большего доступа к процессам принятия решений... после военного экономического бума дефицит подотчетности правительств стал восприниматься как патерналистский и в принципе несправедливый. По мере повышения стандартов образования граждане становились все более чувствительными к тому, как работает правительство»¹.

Продвижение ИК-технологий позволяет гражданам контролировать публичных служащих с точки зрения возможных злоупотреблений, обмана и т. д. В до интернетовский период у граждан были скудные ресурсы для контроля сонма правительственных агентств и услуг, что препятствовало оценке эффективности правительственных программ. Интернет, открывший управленческим структурам возможность работать более открыто и быть под контролем граждан, меняет устоявшиеся традиции. В интернет-эпоху все больше административных структур различного уровня открывают собственные веб-сайты, позволяя тем самым гражданам контролировать бюджет организаций, следить за реализацией государственных программ и прочее. К. Аннан на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН под-

¹ Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивацию? // Полис. 2013. № 1 (133). С. 63–64.

черкивал, что «...транспарентность и отчетность властей являются мощным средством гарантии участия граждан в политическом процессе, контроля за использованием публичных ресурсов, включая профилактику расточительства и коррупции. Легитимация прав граждан, доступ к правосудию и наличие независимой судебной системы имеют критическое значение в обеспечении доступа граждан к публичным услугам»¹.

Широкое использование ИК-технологий в государственном управлении является инструментом достижения социальных и экономических целей, продвижения социального взаимодействия. Правительства могут содействовать эффективным и быстрым решениям в целях развития путем предоставления различных публичных услуг. Содействуя транспарентности и отчетности в своей деятельности, добросовестному управлению в публичном секторе, электронные правительства могут внести крупный вклад в создание приемлемой среды развития. Как правило, идентифицируют три группы функций электронного правительства в формате социального взаимодействия. Во-первых, направление «государство – государство», когда создается система межведомственного электронного документооборота, внедряются стандарты электронного делопроизводства и отраслевые программы информатизации, формируются межведомственные информационные базы данных. Во-вторых, направление «государство – бизнес». Основная

¹ A Life of Dignity for All: accelerating Progress towards the Millennium Development Goals and advancing the United Nations Development Agenda beyond 2015. Report of the Secretary-General. Sixty-eighth Session Item 118 of the provisional agenda. Follow-up to the Outcome of the Millennium Summit. United Nations General Assembly. 26 July 2013. P. 15. <http://go.mail.ru/search?fr=amigo&q=1.+A+life+of+dignity+for+all%3A+accelerating+progress+towards+the+Millennium+United+Nations+development+agenda+beyond+2015&gp=amigo>

его задача заключается в интенсификации и росте эффективности социального взаимодействия органов государственной власти с бизнесом. Подразумевается оптимизация условий электронной торговли, повышение конкурентоспособности при производстве товаров и услуг в секторе ИК-технологий, совершенствование управления государственными заказами и т. д. В-третьих, формат «государство – граждане». В его рамках реализуются права граждан на свободный поиск, получение информации, повышение качества государственных услуг, предоставляемых гражданам. Расширяется номенклатура государственных услуг в режиме онлайн, особенно в индустриально развитых странах. Среди них электронный запрос различного рода информации (документов, законов, постановлений, статистических сведений о вакансиях, географических карт), оплата различных платежей по электронным формам (от квартплаты до штрафов и налогов), получение распространенных форм официальных документов, их заполнение и отправка с идентификацией электронной подписи (включая прием налоговых деклараций, постановку на учет в службе занятости), запросы в государственные органы, их регистрация, возможность проверки этапов их прохождения, получение ответа с указанием результата и ответственных за его принятие, поступление в вузы на дистанционные, интерактивные формы образования, заявления в полицию (в случае кражи или угона автомобиля) и т. д.¹

Невозможно переоценить роль электронного правительства как фактора влияния на политические процессы, в том числе на развитие демократического управления. Мы, безусловно, разделяем точку зрения российского политолога И. Бронникова, подчеркнувшего, что «политические интернет-технологии открывают принципиально

¹ *Ирхин Ю.В.* Электронное правительство и общество: мировые реалии и Россия // Социс. 2006. № 1 (261). С. 77.

новые возможности коммуникации, делают доступной политическую информацию, упрощают получение обратной связи, создают инновационные формы участия населения в политическом процессе, становятся источником прозрачности действий политических институтов и конкретных политиков»¹. Политическая практика каждодневно подтверждает значимость ИК-технологий в развитии демократии, участия граждан в политических процессах. При помощи Интернета собираются средства на различные политические проекты (проведение митингов, издание пропагандистской литературы), создаются виртуальные сетевые организации – группы единомышленников – сетевой аналог политических партий, ассоциаций, движений. Новым для России способом, к слову, является определение лидера того или иного сетевого общества: он формируется сетью. С учетом все большего проникновения Интернета в российскую действительность сетевые сообщества могут стать центром как реального противодействия политической власти, так и ее поддержки².

ООН настойчиво и неоднократно подчеркивала обязанность правительств обеспечить гражданам право на участие в публичном управлении. На национальном уровне это право часто гарантируется Конституцией. По данным ООН, сегодня более 150 государств в той или иной форме предусматривают право граждан на политическое участие. Правительства также получают выгоды от участия граждан и негосударственных акторов в процессе принятия публичных решений, предоставления публичных услуг. Из-за усиливающегося взаимодействия системы сельскохозяйственного производства и распределения,

¹ *Бронников И.А.* Будущее политических интернет-технологий: два сценария развития // *Власть*. 2014. № 1. С. 47.

² *Соколов А.* Электронные коммуникации в социальной активности граждан // *Власть*. 2015. № 3. С. 68.

использования энергоресурсов, управления водным хозяйством и финансовыми транзакциями правительства не в состоянии – в финансовом и техническом плане – решать сложные проблемы самостоятельно. Учитывая, что многие вопросы выходят за рамки национальной и субнациональной юрисдикции, геополитических и социальных границ, публичных и частных институтов, правительства используют ресурсы частного сектора и гражданского общества в целях совместной ответственности и отчетности¹.

Благодаря ИК-технологиям граждане получают мощный канал активного участия в политических процессах, становятся его постоянными субъектами. Скажем, выражение через ИКТ (электронное голосование, обсуждение актуальных политических вопросов в социальных сетях и т. д.) своей позиции по поводу государственной политики, проектов управленческих решений на различном уровне². Так, во Франции, занявшей в 2013 г. верхнюю строчку по развитию онлайн-услуг и сети правительственных веб-сайтов, граждане могут активно участвовать в публичных дебатах, а государственные и муниципальные чиновники – консультироваться с гражданами по вопросам публичной политики, способам предоставления услуг, упрощения ад-

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 81. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² В ряде стран ЕС (Хорватии, Болгарии, Испании и т. д.) реализован проект E-panels, цель которого расширение участия граждан ЕС в процессе принятия решений на союзном уровне, усиление взаимодействия граждан с институтами Сообщества и т. д. See: E-panels: fostering Citizens Participation and Volunteering in a wider Europe. Project Results. Education and Culture DG. Europe for Citizens Programme. 2009.

министративных процедур¹. В Евросоюзе распространена практика публичных консультаций. Еврокомиссия перед внесением законопроекта оценивает его потенциальное влияние на экономику, общество и экологию, проводит консультации с заинтересованными сторонами (профсоюзами, НПО и т. д.), организует через свой официальный сайт его публичное обсуждение, доступное любому гражданину. На сайте Еврокомиссии действует рубрика «Твой голос в Европе» – «единая точка доступа» для консультаций и обратной связи с населением, позволяющая каждому гражданину выразить личное мнение по поводу политики ЕС на любой стадии ее разработки². Но еще в конце 1990-х гг. НПО и академические круги в ЕС начали проявлять интерес к транснациональной прямой демократии. В 1991 г. была основана сетевая организация «Евротопия», которая добивалась вовлечения граждан ЕС в конституционный процесс. В частности, проведение референдума по поводу принятия будущей Конституции ЕС (она была отвергнута на референдумах во Франции и Нидерландах) предлагалось осуществить на основе принципа «двойного квалифицированного большинства», то есть, учитывая не только большинство граждан ЕС, но и 4/5 всех государств-членов. Неудивительно, что Лиссабонский договор (кардинально переработанный проект Конституции ЕС) учел общественные настроения. Ст. 11-я договора ввела так называемую «гражданскую инициативу», позволяющую гражданам Евросоюза непосредственно инициировать принятие новых правовых актов европейского уровня, что было юридически оформлено Регламентом Европарламен-

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 67. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² See: Your Voice in Europe//http://ec.europa.eu/yourvoice/index_en.htm

та и Совета ЕС в феврале 2011 г.¹. В документе определяются процедуры и условия, необходимые для реализации «гражданской инициативы». В частности, установлен минимальный порог подписчиков (участников «гражданской инициативы») для каждого государства-члена, который коррелирует с общей численностью населения страны-участницы ЕС. Например, для Германии, Франции, Великобритании, Испании и Эстонии это соответственно 72 тыс., 54 тыс., 54 тыс., 37 тыс. 500 и 4 тыс. 500 подписчиков. Со своей инициативой граждане могут официально предложить Европейской комиссии принять нормативный акт, что усиливает их роль в европейском законодательном процессе. Сбор подписей осуществляется через ИК-технологии. В данном случае перед нами элемент непосредственной (прямой) демократии. За несколько лет поступило более 20 законопроектов: «Партнерство вместо членства Турции в Евросоюзе», «Равенство для всех» (инициатива, предусматривающая предоставление гражданства ЕС всем резидентам Сообщества), «Против атомной энергетики», «За высокое качество публичной службы», «Спасти социальную Европу», «Референдумы в ЕС» (требование обязательного проведения референдумов в связи с внесением важных изменений в учредительные договоры ЕС), «Об антропософии» (содействие достоинству людей и индивидуальному развитию как базовым европейским ценностям) и др.². «Народные инициативы» пока не эффективны, но важен сам факт требования со стороны граждан впервые

¹ Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of February 2011 on the citizens' initiative. 11. 3. 2011. Official Journal of the European Union L 65/1.

² The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool. Published by the Green European Foundation. Printed in Belgium, November 2010. P. 67–68. http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64_European_Citizens_Initiative_web_final.pdf.

в мире использовать *транснациональный* механизм прямой демократии. В России по настоянию общественности с недавних пор осуществляется мониторинг выборов по web-камерам¹. Такая мера повышает доверие общественности, граждан к результатам выборов различного уровня.

В свою очередь власть прибегает к ИКТ для продвижения своих политических программ, проектов, проведения избирательных кампаний. Б. Обама, напомним, вел свои предвыборные кампании в Интернете по многим направлениям. В них входили работы по созданию интерактивного интернет-сайта кандидата, регистрация и организация работы аккаунтов будущего президента во всех популярных в Америке и в мире социальных сетях, создание специализированного интерактивного программного обеспечения для регистрации и учета сторонников президента, а также для сбора пожертвований, рекламная кампания и вирусная кампания на различных интерактивных площадках².

К. Харлоу в своей статье писал, что нынешние системы демократического управления основываются на концепции гражданства и рассматривают «граждан» как силу, перед которой, в конечном счете, ответственно избранное правительство или, в соответствии с современными ожиданиями, подотчетно им³. Зримо роль новых ИК-технологий проявилась, например, в политической истории современной Швейцарии. В поисках постоянной модернизации непосредственной демократии страна обратилась к Интернету.

¹ *Фролов А.А.* Механизмы осуществления гражданской активности // *Власть.* 2014. № 10. С. 63.

² *Бондарев Н.С.* Опыт использования сетевых технологий в современных политических практиках президента США Б. Обамы // *Власть.* 2013. № 7. С. 69.

³ *Harlow K.* Civil Society Organisations and Participatory Administration: a Challenge to EU Administrative Law? // *Civil Society and Legitimate European Governance.* Edited by Stijn Smismans. Edward Elgar Publishing, Inc. Northampton, Massachusetts 2006. P. 128.

С момента первого локального тестирования электронного голосования (e-voting) в 2003 г. несколько кантонов страны предпочли эту форму в ходе общенациональных выборов. С осени 2010 г. около 600 тыс. швейцарцев, проживающих за границей, могут голосовать электронным способом на выборах и референдумах¹. То есть благодаря ИКТ граждане получают возможность непосредственно и свободно выражать свое политическое волеизъявление. Прежде даже в самых демократических государствах граждане были весьма стеснены в формах реализации свободы волеизъявления.

Что же касается разработки и принятия решений на различном уровне государственного управления, то все соответствующие процедуры осуществлялись преимущественно на бюрократическом уровне, в парламентских кабинетах, органах исполнительной власти. В информационную эпоху новая форма социального взаимодействия государства и социума в корне меняет их социальные роли, вносит существенные коррективы в функционирование политической системы, минимизирует зависимость граждан от гражданской бюрократии, чиновничества. Использование отдельных элементов ИКТ (видеокамер, систем регистрации избирателей и прочее) может существенно поднять уровень доверия населения к организации выборного процесса, затруднить применение недобросовестных политтехнологий в электоральном цикле и непосредственно на выборах, таких как вбрасывание бюллетеней, организация «каруселей» и пр.

Многие правительства адаптировали ИК-технологии для улучшения избирательного процесса также по той при-

¹ The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool. Published by the Green European Foundation. Printed in Belgium, November 2010. P. 30. http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64_European_Citizens_Initiative_web_final.pdf

чине, что компьютеры могут подсчитать результаты выборов более надежно, нежели люди. Используемые при этом технологии отличаются в зависимости от юрисдикции. Здесь и оптическое сканирование при подсчете бюллетеней, и использование Интернета для голосования граждан, находящихся за границей, например, военнослужащих. Кроме того, ИК-технологии помогают гражданам контролировать финансирование избирательных кампаний политических партий и кандидатов. Прежде, несмотря на требования международных и региональных политико-правовых документов и национального права максимально открыто обнародовать источники финансирования избирательных кампаний, все же случаи нарушения закона были нередки. В данном случае имеется в виду один из видов политической коррупции. Совет Европы еще в 1995 г. обратил внимание на эту проблему: «Частное финансирование политических партий и их деятельности (например, избирательных кампаний) со всей очевидностью открывает огромную возможность для коррупции. Сомнительно, чтобы какой-либо бизнесмен «инвестировал» деньги без надежды на компенсацию в кратко-, средне- или долгосрочной перспективе»¹. В 2003 г. Комитет министров Совета Европы рекомендовал странам-участницам общие правила и меры по противодействию коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний (недопущение конфликтов интересов, обеспечение прозрачности пожертвований, недопущение тайных пожертвований, обеспечение независимости политических партий, сокращение налогов на пожертвования, ведение политическими партиями отчетной документации, учет всех пожертвований, включая натуральную их форму и

¹ Multidisciplinart Group on Corruption (GMC). Programme of Action against Corruption. edopted by the Committee of Ministers. Directorate General of Legal Affairs. GMC (96)95. Council of Europe. P. 16.

стоимость, обязанность политических партий в публичной отчетности и т. д.)¹.

И все же, несмотря на принятые странами-участницами меры, проблема остается. В недавнем докладе Еврокомиссии по противодействию коррупции отмечалось: «В государствах-членах, где организованная преступность является серьезной проблемой, коррупция часто используется в качестве посредника. В одном государстве-члене многие случаи незаконного финансирования партий на центральном и региональном уровнях были тесно связаны с группами организованной преступности. Связь между преступными группировками, бизнесом и политиками остается проблемой для таких государств-членов, особенно на региональном и местном уровнях при публичных закупках, в строительстве и т. д.»².

Сегодня те страны, которые применяют электронные файлы по денежным взносам и пожертвования в пользу кандидата или политической партии, обеспечивают большую прозрачность политического процесса. В частности, Избирательная комиссия Великобритании гарантирует надежное функционирование базы данных о взносах в фонд национальных партий, расходов кандидатов и политических партий. В США аналогичную информацию предоставляет Федеральная избирательная комиссия.

Социальные сети, существующие благодаря ИКТ, могут быть, как свидетельствует мировой опыт, мощным инструментом мобилизации населения, выражения протестных настроений либо поддержки каких-либо шагов правительства.

¹ Recommendation Rec(2003)4 of the Committee of Ministers to Member States on Common Rules against Corruption in the funding of Political Parties and Electoral Campaigns (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2003 at the 835th meeting of the Ministers' Deputies).

² Report from Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-corruption Report European Commission. Brussels, 03. 02. 2014. COM (2014) 38 final. P. 19.

Таким образом, массы становятся акторами мировой, региональной и национальной политики так сказать, в ее повседневном, обыденном течении, а не только в эпоху политических кризисов и государственных переворотов. Сегодня государства, политическая и экономическая элита просто обязаны учитывать в своей внутренней и внешней политике огромный мобилизационный потенциал социальных сетей. Ярким примером мобилизационного потенциала социальных сетей может быть «арабская весна», когда в короткое время организаторам, активистам удавалось выводить на улицы и площади сотни тысяч людей. По-нашему мнению, в связи с этим обстоятельством возрастает роль политического прогнозирования. Властные структуры должны научиться заглядывать в ближайшее будущее, даже в среднесрочную перспективу и принимать решения с «оглядкой» на возможную реакцию населения.

Крупное политическое значение в формате электронного правительства имеет противодействие коррупции, стремление минимизировать ее уровень в государственном управлении. К сожалению, коррупция в государственном секторе, как правило, весьма высока. Этот непреложный факт подтверждается Индексом восприятия коррупции в публичном секторе за 2014 г. влиятельной неправительственной организации «Транспэрэнси Интернэшнл». Социологический опрос проводился в 175 странах/территориях мира¹. Их ранжировали по шкале от 0 до 100 баллов, где ноль означает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – самый низкий. Первые три места в мировом рейтинге заняли Дания, Новая Зеландия и Финляндия (92, 91 и 89 балла соответственно). Постсоветские страны заявили о себе лишь с 50-й позиции – Грузия (52 балла), Армения – 94-я позиция (37 баллов), Молдавия–103-я пози-

¹ Transparency International. Corruption Perceptions Index 2014. P. 4–5. <http://www.transparency.org/cpi2014/results>

ция (35 баллов), Казахстан и Азербайджан – 126-я позиция (29 баллов), Россия и Кыргызстан – 136-я позиция (27 баллов), Украина – 142-я позиция (26 баллов), Таджикистан – 152-я позиция (23 балла), Узбекистан – 166-я позиция (18 баллов), Туркмения – 169-я позиция (17 баллов). Таким образом, постсоветские страны, исключая Грузию, занимают плохие позиции в мировом антикоррупционном рейтинге. Коррупция, что преступно забывать, с неизбежностью порождает целый «шлейф» преступных деяний:

1) незаконное присвоение или нецелевое использование средств (кража или хищение, растрата, мошенничество, обман, введение в заблуждение);

2) взяточничество и связанные с ним преступления (взятки, использование служебного положения, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, конфликт интересов, незаконное финансирование политических партий);

3) легализация, укрывательство, приобретение, владение или использование доходов от преступлений (присвоение или перевод собственности, укрывательство или утаивание, приобретение, владение и использование доходов от преступлений);

4) пособничество преступлениям (нарушение законодательства о государственных закупках, преступный сговор, подлог, преступления в области бухгалтерского учета, налоговые правонарушения, таможенные махинации, контрабанда, мошенничество с использованием почты и электронных средств сообщений, сговор, содействие преступлению путем пособничества и подстрекательства, препятствование отправлению правосудия)¹.

¹ Брюн Ж.-П., Грей Л., Стивенсон К., Скотт К. Руководство по возврату активов для специалистов-практиков. Всемирный банк – Управление ООН по борьбе с наркотикам и преступностью; пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012. С. 278.

Разновидностью коррупции в государственном аппарате, как отмечалось выше, являются государственные закупки. «Правительственные контракты очень ценны для бизнеса в частном секторе. Здесь очень велики возможности и стимулы для злоупотреблений. Но контракты представляют собой нечто большее, чем закупка товаров и услуг: они являются важным элементом политики, поскольку правительственные структуры часто уполномочены использовать свои права по заключению контрактов как способ поощрения корпораций к собственному улучшению, как способ наращивать целый сектор экономики и поощрять позитивные цели поведения такие, как равные возможности занятости»¹.

В России, например, были вскрыты серьезные злоупотребления в Роскосмосе, Оборонсервисе, на космодроме «Восточный» и других госструктурах и объектах при распродаже государственных активов, выполнении государственных заданий, строительстве важных инфраструктурных объектов, закупках автомобилей, мебели, оргтехники и прочее. «Всевозможные индикаторы уровня коррупции подтверждают: экономически и политически Россия является наиболее коррумпированной системой среди 20 крупнейших экономик мира (G-20)»².

В Европе сфера государственных закупок тоже весьма коррумпирована. Острые проблемы есть в Болгарии, Чехии, Италии, Румынии, Словакии. В Чехии три из пяти менеджеров компаний отметили невозможность выиграть публичный контракт без взятки – своего рода стимула³.

¹ *Lowi T., Ginsberg B.* American Government. Freedom and Power. Norton Company. N.Y., London 2000. P. 602– 603.

² *Бусыгина И.М., Филиппов М.Г.* Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивацию? // Полис. 2013. № 1 (133). С. 50.

³ Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report. Brussels, European Commission. 03. 02. 2014. COM(2014) 38 final, P. 7–8. europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

ИК-технологии позволяют отслеживать заявления о фактах коррупции, анализировать общее положение дел в государстве, выявлять наиболее коррумпированные государственные структуры. К тому же общественность может выявлять нерациональные и откровенно коррупционные государственные закупки, поскольку они часто совершаются через анонсы в Интернете. Общенациональному фронту России (ОНФ), например, удалось не только выявить через Интернет нецелесообразные закупки на федеральном и региональном уровнях дорогих автомобилей, мебели, оргтехники, посуды и т. д., но и расстроить сделки. Кстати, вполне уместным в этом плане представляется недавнее законодательное ограничение цены закупаемых для нужд министерств и ведомств РФ служебных автомобилей. «Существует статистически доказанная обратная зависимость между уровнем развития электронного правительства и масштабом коррупции»¹.

Впрочем, АйТи-мания (в нашем случае позитивная оценка использования ИК-технологий в государственном и муниципальном управлении, его революционного потенциала), по-нашему мнению, не означает автоматического и чудесного перерождения чиновничества, давно поднаторевшего в круговой поруке, бюрократизме в худшем смысле слова, чиновничестве, пренебрежении к интересам среднестатистического гражданина. Часть административно-управленческого аппарата во многих государствах, включая постсоветские, сопротивляется, будет в меру своих сил идти против «свежего ветра», назревших перемен, идеология которых угрожает бюрократическому всевластию. Бюрократия любит и умеет создавать иллюзию перемен, мастерски имитировать бурную деятельность. Примером чего может быть бесконечное реформирование всего и вся в некоторых

¹ Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство в России: состояние и перспективы // Полис. 2013. № 1(133). С. 87.

постсоветских странах, когда для бюрократии важен не итог реформ, а сам процесс.

Поэтому требуются серьезные и скоординированные усилия государства и общества, чтобы заставить бюрократию эффективно выполнять свою миссию. Арсенал мер для повышения эффективности публичной службы обязательно должен включать регулирование карьерного роста чиновников, введение оплаты их труда с учетом уровня образования, компетентности, профессиональной квалификации и опыта. Не последнее место следует отвести повышению этики государственной службы. Имеются в виду не только соответствующие тренинги, но политическая поддержка обучения госслужащих этике, а также – что крайне важно! – личный пример со стороны руководителей министерств, ведомств и т. д.¹ Востребованным принципом функционирования публичной службы должен стать запрет так называемых «вращающихся дверей», когда чиновники после ухода с госслужбы легко переходят в бизнес, а бизнесмены получают должности в административно-политическом аппарате. Те и другие часто используют «вращающиеся двери» в корыстных целях. Б. Обама в свое время принял серьезные меры по ограничению незаконной лоббистской деятельности в формате «вращающихся дверей» в случае, если правительство само назначает лоббистов. Например, сотрудник администрации США не имеет права работать в сфере, которая пересекается с интересами его бывшего работодателя. Уволившийся федеральный чиновник не может заниматься лоббистской деятельностью,

¹ Обучение госслужащих служебной этике. Исследование подготовлено Сетью ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) и программой «SIGMA», которая является совместной инициативой ЕС-ОЭСР, с предоставлением основного финансирования ЕС в сотрудничестве с сетью ОЭСР по обеспечению добросовестности в государственном секторе. ОЭСР. АКС. SIGMA. EU. Вильнюс, 2011.

поэтому многие лоббисты, которые мечтали о карьере государственного служащего, предпочли аннулировать регистрацию в качестве лоббиста, чтобы она не была препятствием в поиске работы¹.

Странам, испытывающим серьезные проблемы с коррупцией в государственном аппарате, следует полностью использовать антикоррупционный потенциал известной Конвенции ООН². В том числе по профилактике коррупции, поддержке международного сотрудничества, борьбы с отмыванием денег, разработки и реализации правительственной антикоррупционной политики, применения унифицированных антикоррупционных стандартов и т. д.³ К числу наиболее актуальных задач антикоррупционной борьбы входит возвращение полученных преступным путем финансовых и экономических активов, чему способствует совместная акция (с 2007 г.) Управления ООН против наркотиков и преступности и Всемирного банка «The Joint Stolen Asset Recovery (StAR)⁴. Вот что говорится по этому поводу в одном документе ООН: «Вывод из страны активов, добытых путем коррупции или из других незаконных источников, чреват для этой страны серьезными, порой разрушитель-

¹ *Костяев С.* Лоббизм мусульманских стран в США // *Мировая экономика и международные отношения.* 2012. № 9, сентябрь. С. 91.

² Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. ООН, Управление по наркотикам и преступности. Нью-Йорк, 2003.

³ *Jacinta Anyango Oduor, Francisca M. U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park, Oliver Stolpe.* Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. StAR. Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank – UNODC. 2014. P. 7.

⁴ Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. UN Office on Drugs and Crime. June 2007.

ными последствиями. Он подрывает эффективность международной помощи, истощает валютные резервы, сокращает налоговую базу, расширяет масштабы нищеты, ухудшает условия конкуренции и тормозит развитие свободной торговли. В результате под угрозой оказывается политика государства на всех направлениях, включая обеспечение мира и безопасности, стимулирование экономического роста, образование, здравоохранение и охрану окружающей среды. Хищения из национальной казны, коррупция, взяточничество, вымогательство, систематическое разграбление и незаконная распродажа природных ресурсов или культурных ценностей, а также нецелевое использование средств, заимствованных у международных учреждений, – вот лишь несколько практических примеров того, что принято называть «клептократией». В подобных случаях конфискация и возвращение незаконно присвоенных (порой – государственными деятелями высшего уровня) активов является весьма актуальной задачей для многих государств. Соответственно, любые эффективные меры в этом направлении, способные оказывать сдерживающее воздействие, должны носить глобальный характер и охватывать проблему возвращения активов потерпевшим государствам или другим сторонам»¹. Деятельность в рамках StAR должна вызвать прямой или косвенный эффект в задержании трансграничных потоков полученных в результате коррупции активов, содействовать усилиям стран по возвращению похищенных активов, укрытых в иностранных юрисдикциях².

¹ Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции. Второе исправленное и дополненное издание, 2012 г. Управление Организации Объединенных Наций против наркотиков и преступности. С. 227.

² StAR. Partnership Charter. World Bank and UNODC. November 7, 2008. P. 2.

Анализ проблемы, вынесенной в данный раздел, позволяет заключить, что в последние десятилетия важнейшей задачей государственного управления стран мира является его реформирование на основе информационно-коммуникационных технологий (ЭВМ, Интернет, e-mail, персональные компьютеры, электронные базы данных, программное обеспечение, мобильные устройства и т. д.). Реформирование отнюдь не частного характера, то есть улучшение некоторых аспектов государственного управления (например, административных процедур), как это было неоднократно в истории. Сегодня реформирование всеобъемлюще: кардинально меняются технико-технологическая база государственного управления, административные процедуры, подбор кадров, его профессиональная подготовка, формы документооборота, уровень транспарентности и отчетности публичной службы, взаимоотношения с гражданами и бизнесом по поводу предоставления государственных услуг, формы борьбы с коррупцией и прочее. На основе таких императивов сформировалась концепция электронного правительства, формулированию, развитию и реализации которого большое внимание уделяет большинство государств мира, международные и региональные организации. Несмотря на отсутствие общепризнанной дефиниции понятия «электронное правительство», тем не менее, можно очертить обязательные его элементы, включая широкое использование ИК-технологий, электронный документооборот, упрощение административных процедур, высокий уровень оперативности административного аппарата, в том числе по обеспечению граждан государственными услугами, транспарентность его деятельности, кардинально новый статус во взаимоотношениях с государством граждан и бизнеса. Важный аспект функционирования электронного правительства – новая политическая ситуация, когда граждане, используя возможности ИКТ, могут принимать активное участие в контроле за деятельностью админи-

стративного аппарата, непосредственно и в режиме онлайн выражать свое волеизъявление. Таким образом, появляются серьезные сдвиги в политической системе государств, когда значительная часть граждан становится субъектом политического процесса, расширяет свои демократические возможности.

Глава 4. МОДИФИКАЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ: МИРОВАЯ ПРАКТИКА

Электронное управление обладает крупным потенциалом применения в различных сферах жизни государства, граждан, бизнеса, неправительственных структур, интеграционных объединений. ИК-технологии постоянно наращивают свои возможности в управлении общественным развитием, стали незаменимым инструментом в разработке и реализации различных государственных программ, международных проектов, экономической деятельности, проведения финансовых транзакций, организации образовательного процесса, проведения досуга и прочее. Современный мир немислим без и вне ИКТ. По-нашему мнению, их роль будет только возрастать, и уже сегодня добрая часть человечества живет в условиях информационного (постиндустриального) века. Из всей палитры применения ИК-технологий отметим те сферы, где особенно зримо их влияние: образование, здравоохранение, торговля, занятость, культура, защита окружающей среды.

Образование в глобальном мире теснейшим образом коррелирует с развитием человеческого капитала – этой, вне всякого сомнения, движущей силы социального прогресса. Сфера образования в наши дни – это политикообразующий фактор, гарант национальной безопасности и международного престижа государства, средство обеспечения его высокой конкурентоспособности на мировых рынках¹. Даже незначительное улучшение качества образования оказы-

¹ See: The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europa of Innivation and Knowledge. http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

вает устойчивое, долговременное позитивное влияние на общее развитие страны. Доступ к образованию является фундаментальным правом людей, средством борьбы с безграмотностью, маргинализацией, бедностью и социальным отторжением, а ИК-технологии обеспечивают широкую возможность получения эффективного и качественного образования для всех¹.

Важная черта современного образования – его демократизация. Если некогда образование, особенно высшее, было доступно только представителям состоятельных слоев населения, то в XXI в. его получают даже в развивающихся странах. Рост мировой численности студентов высших учебных заведений с 32 млн в 1970 г. до 159 млн в 2008 г. свидетельствует, что высшая школа более не является резервом элиты².

Новые перспективы раскрываются перед глобальным образованием в информационный век с его широчайшим использованием ИК-технологий. Электронное образование (e-education) предполагает сетевую передачу знаний и навыков, особенно использование электронных приложений и процессов в обучении (компьютерное обучение, виртуальные классы, цифровое сотрудничество и пр.). Главный куратор электронного обучения в информационный век – ЮНЕСКО со своими партнерами. Оценивая перспективы образовательных ИК-технологий, ЮНЕСКО еще в 1995 г. отметила: «Эту возможность следует рассматривать как средство дополнения традиционной образовательной техники, что позволит системам образования адаптироваться к различным образовательным потребностям общества.

¹ Communique Ministerial Round Table on «Towards Knowledge Societies» (UNESCO Headquarters, 9 and 10 October 2003). Генеральная конференция. 32-я сессия. Информационный документ. 32 C/INF, 26, 14 October 2003. P. 3.

² Global Corruption Report: Education. Transparency International 2013. P. 19.

Компьютерное моделирование, телеконференции, наряду с образовательным телевидением и радио, имеют большой потенциал для овладения аудиторией по сравнению с традиционными классовыми занятиями, сделает учебный процесс более эффективным и привлекательным. ИКТ обеспечат возможность «достичь невозможное» (особенно когда в мире 900 млн безграмотных и 130 млн детей не могут посещать начальную школу) и дадут возможность пожизненного обучения каждому¹. И позже ЮНЕСКО многократно акцентировала образовательную миссию ИК-технологий, рассматривая её в максимально широком контексте: развитие экономики знаний, обеспечение устойчивого развития стран, соблюдение гендерного равенства, содействие мультилингвизму в киберпространстве, борьба с расизмом, пожизненное обучение². Сегодня разработаны объективные критерии оценки электронного образования³. ЮНЕСКО помогает молодому поколению информационного века получить доступ к эффективным образовательным ресурсам. Скажем, программа ЮНЕСКО «Образование для всех» (Education for All) дает национальным правительствам конкретные рекомендации по использованию ИК-технологий в школах, помогает создавать учебные программы и материалы⁴.

Важнейшее направление электронного образования – обеспечение школ Интернет-связью. Учащиеся используют ИКТ в образовательных целях, а администрация – в целях совершенствования управления с помощью электронного

¹ UNESCO and an Information Society for All. A Position Paper. May 1996. P. 8.

² UNESCO. Medium-Term Strategy for 2008–2013. P. 30.

³ *Drs. S. Schoenmakers, Dr. L.A. Plugge, Prof. Dr. P.A. Kirschner.* Criteria for the Evaluation of Electronic Learning Environments. Intermediate report. Maastricht, March 15, 2000. P. 6.

⁴ Информационные и коммуникационные технологии в образовании: учебные планы для средней школы и программа подготовки преподавателей. ЮНЕСКО, 2005. С. 3.

обмена формами, данными и другой информацией. В развитых странах уровень интернизации школ очень высокий. Например, в 2012 г. в Бельгии, Эстонии, Венгрии, Австрии, Дании, Латвии, Норвегии, Испании, на Кипре он достиг 100 %. В развивающихся странах уровень гораздо меньше. В Доминиканской Республике – 5 %, в Аргентине, Коста-Рике и Мексике – менее 50 %, Бутане – 43 %, в Непале – 4 %, в Камбодже – немногим более 5 %, на Филиппинах – чуть более 10 %. Страны ЕАЭС, исключая Кыргызстан (5 %), имеют хорошие показатели: Россия – 80 %, Беларусь – 60 %, Армения – 85 %, Казахстан – 80 %¹.

Незаменимым образовательным потенциалом в бедных странах обладают различные электронные опции, например, SMS. Учитывая весьма скромные интернет-возможности многих стран «третьего мира», им рекомендуется использовать мобильные устройства (m-learning). Такой возможностью воспользовались, например, власти Пакистана при обучении женщин. Необходимый образовательный материал передавался с помощью SMS на языке урду. В ЮАР мобильные устройства успешно используются в обучении учащихся и студентов².

Хорошие перспективы открываются для дистанционного обучения с помощью ИК-технологий. Сошлемся на результаты социологического опроса, проведенного Международным советом для открытого и дистанционного образования (консультативный партнер ЮНЕСКО) в Греции, Великобритании, Италии, Германии, Нидерландах, Франции, Португалии, Румынии, Хорватии, России, Испании и

¹ Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 21. https://www.itu.int/en/ITU/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex.

² United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 172. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Турции. С тезисом, что дистанционное обучение содействует равному доступу к образованию из 426 респондентов согласились в целом 61,36 %, не согласились 19 %, не дали конкретного ответа 19 %. Поучительна мотивация дистанционного обучения. Респонденты (служащие, студенты, зарегистрированные безработные и т. д. в возрасте от 15 до 55 лет) согласились, что дистанционное обучение:

- легче совместить с работой – 32 %;
- позволяет выполнять семейные обязанности – 15 %;
- можно получить на месте – 18 %;
- позволяет не покидать собственное жилье – 18 %¹.

Остальные респонденты не дали определенного ответа.

Дистанционное обучение ведется в Венгрии (электронные системы поддержки), Великобритании (онлайновые курсы), Финляндии (онлайновое обучение), Греции (классы электронного обучения) и т. д. Эта форма обучения прогрессирует также в постсоветских странах, например, в Санкт-Петербургском университете управления и экономики, где набор на дистанционную форму обучения за последние годы вырос вдвое, в Рязанском государственном радиотехническом университете, в Нарынском государственном университете им. С. Нааматова (Кыргызстан)².

Тем не менее, как подчеркивает ООН, глобальная сфера образования сталкивается со многими вызовами. Один из них – необходимость усиления использования электронного образования. В наиболее развитых регионах, например, в ЕС самые популярные услуги e-government зачисление в

¹ *A. Owusu-Boampong, K. Holberg. IDEAL. Impact of Distance Education on Adult Learning. Distance Education in European higher Education. The Potential. Report 3 – Extended. Norway, 2015. P. 25.*

² *Формирование электронной культуры в процессе непрерывного образования: проблемы и перспективы // Сборник научных трудов участников Международной междисциплинарной конференции 15 апреля 2015 г. Санкт-Петербургский университет управления и экономики. С. 135.*

вузы и подача заявлений на получение гранта (56 % пользователей в этих целях используют электронные каналы). Но в целом, даже в странах ОЭСР интенсивность использования электронного обучения низка¹.

Сферой интенсивного применения ИК-технологий являются культура и языковое разнообразие (e-culture). «Культурное разнообразие проявляется в неповторимости и многообразии особенностей, присущих группам и сообществам, составляющих человечество ... культурное разнообразие является общим достоянием человечества и должно быть признано и закреплено в интересах нынешних и будущих поколений»². В условиях полиэтничности, поликультурности, многоязычия подавляющего числа современных государств уважение культурной идентичности народов, их традиций и обычаев, межкультурные диалоги, региональное и международное сотрудничество являются приоритетом внутренней и внешней политики стран. Государства содействуют распространению культурной продукции в цифровом формате, упрощению доступа общественности к мировым цифровым ресурсам образовательного, культурного и научного характера. На этом пути уже достигнут видимый прогресс. Учитывая критическую массу культурного наследия, оцифрованного и размещенного в Сети, без всякого пафоса можно говорить о становлении такого вида культуры, как «электронная».

Возьмем музейное дело. «Многие музеи в наше время не мыслят своих экспозиций без встроенных в них мультимедийных элементов, выполняющих множественные функ-

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 170. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² Всеобщая Декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии. Принята 31-й сессией Генеральной конференции ЮНЕСКО. Париж, 2 ноября 2001 г. С. 27.

ции: от пояснений или замены необходимых экспонатов, отсутствующих в музее, до погружения зрителя в определенное эмоциональное состояние, вовлечение его во взаимодействие с пространством музея и его экспонатами»¹. Оцифрованные культурные ценности (письменные архивные документы, фотографии, картины, графика, видеозаписи, раритетные монеты, произведения мелкой пластики, инструментальная музыка, древние орудия труда и т. д.) доступны через Интернет, а учреждения культуры все больше ориентируются на управление оцифрованными объектами. Наиболее ценным активом учреждений культуры является контент, которым они обладают. Это не только физические артефакты, но также знания, сосредоточенные во множестве government документов и информационных ресурсах. «E-culture», обеспечивая публичный доступ к ресурсам культурного наследия, позволяет пользоваться ресурсами, которые способны открывать новый мир, шагать по залам виртуальных музеев, манипулировать цифровыми артефактами, участвовать в сообществе интересов»².

Как факт огромного культурного и просветительского свойства отметим создание мирового мультимедийного пространства, чему в немалой мере содействует инициированный компанией Гугл в 2011 г. международный проект «GoogleArtProject Europeana»³. С технологической точки зрения – это онлайн-платформа, обеспечивающая

¹ Новые информационные и коммуникационные технологии в развитии музеев: аналитическая записка / Авт.-сост. Н.В. Толстая (АДИТ, Российская Федерация. М., 2014. С. 5.

² E-culture: The European Perspective Cultural Policy, Creative Industries, Information Lag. Proceedings from the Round Table Meeting Zagreb, 24–27 April 2003. Edited by Sanjin Dragojević, Diane Dodd, Biserka Cvjetičanin, Cas Smithuijsen. P. 107–108.

³ Новые информационные и коммуникационные технологии в развитии музеев: Аналитическая записка / Авт.-сост. Н.В. Толстая (АДИТ, Российская Федерация). М., 2014. С. 6.

доступ к произведениям мирового изобразительного искусства, выставленным в музеях стран-участниц проекта. В проекте, доступном на английском, японском, французском, итальянском и др. языках, участвуют более 150 музеев из 40 стран, например, «Уффици», «Художественная галерея Онтарио», австралийский «Музей наскальной живописи», «Музей исламского искусства» в Катаре. Публика может увидеть выдающиеся произведения Э. Мане, Д. Беллини, Х. Гольбейна, В. ван Гога, Х. Рембрандта, А. Иванова (полотно «Явление Христа народу»), С. Боттичелли, П. Брейгеля и др. А ведь совсем недавно, в 90-е гг. XX в., было всего несколько случайных примеров музеев в Сети¹.

Наш современник, образно говоря, «не вставая с кресла» может виртуально ознакомиться также с коллекциями Государственного Эрмитажа, Государственной Третьяковской галереи, Московского Кремля, Государственного музея изобразительных искусств им. А.С. Пушкина. Но в целом доля музейных экспонатов России, внесенных в электронные каталоги, составляет не более 30 %². Стране предстоит еще огромная работа по оцифровке богатейшего культурного наследия многочисленных народов России и зарубежных стран. Что же касается ситуации с использованием ИКТ в музеях постсоветских стран, то здесь вместе с успехами отмечаются и недостатки, в том числе в Кыргызстане, где интернет-сайты некоторых музеев ведутся только на русском языке.

¹ Шлыкова О.В. Электронная культура: дефиниции и тенденции развития // Электронная культура: трансляция в социокультурной и образовательной среде; под ред. А.Ю. Алексеева, С.Ю. Карпук. М.: МГУКИ, 2009. С. 27.

² Высоков В.В. Информационно-коммуникационные технологии Юга России: научно-практическое пособие. Ростов н/Д: Изд.-полиграф. комплекс РГЭУ (РИНХ), 2014. С. 29.

ИК-технологии широко применяются в библиотечном деле (оцифровка библиотечного фонда, редких изданий, составление каталогов), при записи и распространении музыкальных и драматических произведений. Семимильными шагами развивается электронная полиграфия – издательство книг, брошюр, каталогов и прочего. Электронные книги (e-books) и мобильные устройства (мобильные телефоны, iPads и др.) уже сегодня серьезно влияют на способы коммуникации между людьми, на доступ, обмен и производство информации. В наши дни отношение людей к источникам и способам получения новостей и информации сильно изменилось. Традиционные источники бурно вытесняются ИК-технологиями. Например, сегодня в мире 33 % владельцев мобильных телефонов получают информацию через собственное электронное устройство, а 28 % интернет-пользователей содействуют созданию свежих новостей¹.

Интересный сюжет – использование ИКТ в коммуникационных целях. В Колумбии действует инициатива по интеграции в общество людей с плохим слухом, что позволяет им ежедневно легко контактировать, общаться с другими людьми, обмениваться информацией. Технологическую основу инициативы составляет онлайн-платформа. В Италии функционирует многоязычный коммуникатор «I speak again» (я снова говорю) – бесплатное веб-приложение, позволяющее людям, временно или навсегда потерявшим способность говорить и передвигаться, вернуть речевую способность.

¹ Digital Publishing and Mobile Technologies. 15th International Conference on Electronic Publishing, June 22–24, 2011, İstanbul, Turkey. Proceedings Editors: Yaşar Tonta, Umut Al, Phyllis Lapon Erdoğan, Ana Alice Baptista Hacettepe University. Department of Information Management. Ankara, 2011. P. 27.

Глобальное инновационное значение ИК-технологий очевидно на примере электронной медицины (e-health). В резолюции Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) от 25 мая 2005 г. подчеркивалось потенциальное влияние информационно-коммуникационных технологий на предоставление медицинских услуг, публичное здравоохранение, научные исследования и практическую деятельность. В документе содержался ряд рекомендаций государствам-членам по поводу применения ИКТ и обязанности Генерального секретаря ВОЗ активизировать свою деятельность в сфере e-health¹.

Миссия электронной медицины заключается в содействии сотрудничеству правительств, медиков, неправительственных и международных организаций в целях предоставления надежной, своевременной и высококачественной медицинской помощи, создания информационной системы по вопросам здравоохранения, роста профессионализма медицинского персонала, подготовки медицинских кадров, проведения научных исследований с использованием ИКТ. Важные аспекты электронного здравоохранения – соблюдение медицинской тайны граждан, сохранение репродуктивного здоровья людей, что особенно актуально в свете широкого распространения в глобальном мире ВИЧ-инфекции, малярии и туберкулеза².

E-health уже весьма широко распространено в мире, обладает большим потенциалом дальнейшего внедрения. «ИКТ являются «главным инструментом» в предоставлении медицинской помощи и международного здравоохранения ... в развитых странах с конца 60-х гг. шли крупные инвестиции в ИКТ в медицинских целях, примером

¹ The Fifty-eighth World Health Assembly, WHA58.28 eHealth (Ninth plenary meeting, 25 May 2005. Committee A, seventh report).

² Декларация тысячелетия ООН. Принята Резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

чего могут быть Великобритания, Австралия и Канада»¹. У стран Запада были две причины увеличения инвестиций в электронную медицину. Во-первых, растущее бремя от хронических болезней. В Австрии, например, 80 % расходов идут на лечение хронических болезней. Во-вторых, необходимость улучшения качества и безопасности медицинской помощи.

Внедрению электронной медицины способствуют международные стандарты ВОЗ и др. организаций. Принятые и используемые стандарты отражают уровень развития ИКТ в конкретной стране². ИК-технологии используются для ведения электронных медицинских карт пациентов, записи на прием, предоставления телемедицинских услуг, в информационных целях, создания информационной системы пациентов, улучшения медицинского обслуживания, доступа к базам данных, более эффективного использования рабочего времени медиков и т. д.

Конечно, использование электронного здравоохранения является производным от уровня социально-экономического развития стран, состояния инфраструктуры ИКТ. Важный фактор достижений e-health – принятие соответствующей страновой политики или стратегии. Если в развитых государствах ситуация благополучна, то в «третьем мире» она далека от образца. Например, в Анголе, Боливии, Камбодже, ЦАР, Кыргызстане, Демократической Республике Конго, Джибути, Эфиопии и Гамбии государственная политика или стратегия развития электронной медицины как таковые

¹ *D. Lewis, N. Hodge, D. Gamage, M. Whittaker. Understanding the role of Technology in Health Information Systems. Health Information Systems Knowledge Hub. Working Paper Series. November 2011. P. 3.*

² *Management of patient information Trends and challenges in Member States. Based on the findings of the second global survey on eHealth Global Observatory for eHealth series – Volume 6. WHO, 2012. P. 42.*

отсутствуют. Таджикистан, Гватемала и другие страны приняли стратегию недавно.

Есть регионы, где система e-health уже принесла свои плоды. Еще в начале 2000-х гг. 4 из 5 европейских врачей имели Интернет-связь, а 25 % европейцев использовали Интернет в справочных целях по медицинским вопросам. Европа успешно практикует такие формы электронной медицины, как информационная сеть, электронная запись на прием к врачу, телемедицинские услуги, портал по медицинским вопросам и т. д. На национальном и региональном уровнях в Европе реализовано множество различных инициатив, в частности MedCom (информационная система в Дании, объединяющая медицинские учреждения, аптеки, лаборатории, врачей общей практики, муниципалитеты и т. д.)¹. В 2004-2010 гг. в Евросоюзе выполнялась программа развития e-health, включавшая анализ и распространение лучшей европейской практики, создание национальных «дорожных карт» e-health, содействие e-health в целях профилактики профессиональных заболеваний и т. д. Сегодня в ЕС реализуется новая программа электронного здравоохранения.

В пользу использования e-health свидетельствует снижение в небогатых странах с развитой информационной инфраструктурой уровня детской и материнской смертности². Все большее признание в мире получает m-health, то есть

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. e-Health – Making Healthcare better for European Citizens: An Action Plan for a European e-Health Area. Commission of the European Communities. Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 356 final.

² Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 79. http://www.itu.int/en/ITU_D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

получение медицинских услуг через мобильные устройства, в частности благодаря инициативе «The Be He@lthy Be Mobile» (хочешь быть здоровым – пользуйся мобильным устройством). Глобальное покрытие из 6,9 млрд мобильных телефонов обеспечивает надежный и недорогой способ связи с людьми, проживающими даже в «медвежьих» уголках мира. В инициативе «The Be He@lthy Be Mobile» участвуют Коста-Рика, Сенегал, Замбия, Норвегия, Великобритания, Филиппины, США и др. В США половина пользователей смартфонов получает необходимую медицинскую информацию через девайс. В Великобритании реализуется программа по разъяснению через мобильные устройства важности общего благополучия населения, которое основывается на профилактике различных неконтактных болезней (рак, болезни сердца, диабет, респираторные заболевания). В стране через SMS реализуется национальная программа по борьбе с курением (mTobaccoCessation). Аналогичная программа принята на Филиппинах¹. Норвегия, отличающаяся высоким уровнем развития телемедицины, с помощью мобильных устройств помогает населению решать проблемы неконтактных болезней, связанных со старением. Все шире m-health используется в странах с низким уровнем доходов населения. Эта технология особенно полезна для сбора информации, регистрации пациентов и т. д. В 2013 г. в Уганде более 10 млн мобильных подписчиков вступили в контакт с правительством по поводу медицинских услуг. В Сенегале мобильные устройства используются для профилактики и лечения диабета (просвещение населения о причинах заболевания, его профилактики). Информационные услуги через SMS с успехом предоставляются в Бангладеш, Гане, Малави, Замбии. Но применение m-health в развивающихся странах несет с собой риск решения его проблем

¹ Be He@lthy Be Mobile. Report, January 2013 to December 2014. World Healthy Organization. P. 11–12.

за счет базовых медицинских профилактических мер, таких как допуск к чистой питьевой воде, гигиена, образование¹. Несмотря на очевидный успех электронной медицины, ее внедрение в повседневную жизнь многих регионов мира пока сталкивается с трудностями.

Большую популярность в современном мире приобрела электронная торговля (e-commerce), то есть продажа/покупка через Интернет. E-commerce является существенным элементом «цифровой экономики», фактором влияния Интернета. E-commerce связывает потребителей с новыми товарами, демонстрирует ряд позитивных эффектов (например, сокращает транзакционные расходы)². Заявившая о себе в 90-е г. прошлого века, электронная торговля превзошла все ожидания экспертов, завоевала огромное признание, демонстрирует высокие темпы ежегодного прироста. Так, онлайн-продажи в США в 2006 г. увеличились за год примерно на 90 млрд долларов и составили около 5 % от всех продаж³. Сегодня, несмотря на финансово-экономический кризис, электронная торговля процветает. Высокий уровень электронных розничных продаж зафиксирован в Великобритании – 7,7 %. На долю Великобритании, Франции и Германии приходится 70 % всей европейской e-commerce. Но Европа уступает США, Южной Корее и Японии. В США онлайн-покупки совершают 66 % интернет-пользователей, в Южной Корее – 94 %. Более скромные позиции Европа занимает (в сравнении с США и Японией) в электронной торговле через мобильные устройства. По имеющимся дан-

¹ World Summit on the Information Society. Stocktaking Report 2015. International Telecommunication Union. ITU 2015. P. 147–148.

² *Graham M. Warped Geographies of Development: The Internet and Theories of Economic Development // Geography Compass.* 2008. № 2/3. P. 774.

³ *Jonathan D. Frieden, Esq., Sean Patrick Roche, Esq. E-Commerce: Legal Issues of the Online Retailer in Virginia, 13 RIC. J.L. & TECH. 5 (2006),*<http://law.richmond.edu/jolt/v13i2/article5.pdf>

ным, в 2010 г. по сравнению с 2008 г. процент европейских потребителей, посетивших сайты онлайн-продавцов через мобильные телефоны, увеличился на 18 % и достиг 28 %. В Азиатско-Тихоокеанском регионе (АТР) в 2010 г. аналогичный показатель составил 41 %¹.

В наши дни применяются многочисленные типы онлайн-коммерческих транзакций: от покупки товаров до продажи услуг, например, авиабилетов, бронирования гостиничных номеров или аренды автомобилей. Малые и средние предприятия (SME) развивающихся стран используют Интернет для электронной коммуникации в сферах «бизнес – бизнес», «бизнес – потребитель» (обычно через каталоги), «бизнес – правительство». Глобальный объем сделок в 2012 г. составил: «бизнес – бизнес» 12,4 трлн долларов, «бизнес – потребитель» 1,2 трлн. Электронный формат «бизнес – правительство» занимает незначительное место в общем объеме торговли².

В Евросоюзе в прошлом году был реализован план развития электронной торговли на 2012–2015 гг.³. Теперь ЕС завершает создание единого цифрового рынка, обеспечивающего свободу передвижения лиц, товаров, услуг и капиталов. На очереди триединая задача: во-первых, улучшить доступ для потребителей и бизнеса к онлайн-товарам и услугам во всей Европе, во-вторых, создать условия для развития цифровых сетей и услуг, в-третьих,

¹ European Commission. Commission Staff Working Document. Online Services, including e-Commerce, in the Single Market. Brussels, 11. 01. 2012. SEC (2011) 1641 final.

² E-commerce in developing countries. Opportunities and challenges for small and medium-sized enterprises. World Trade Organization, 2013. P. 3.

³ European Commission. Commission Staff Working Document. E-Commerce Action plan 2012–2015. State of Play. Brussels, 23. 04. 2015. SWD(2013) 153 final.

максимально использовать потенциал роста цифровой экономики Европы¹.

Занятость – это та сфера, которая непосредственно влияет на социальное самочувствие людей, обеспечивает удовлетворение их базовых экономических, финансовых, материальных, культурных и иных потребностей, препятствует социальному отторжению, маргинализации. Занятость является производной от развития экономики, устойчивости социально-экономической системы государства, демографических показателей. На уровень занятости населения серьезное влияние оказывают, помимо внутренних факторов, международная конкуренция, участие в международном разделении труда, реализация международных проектов, членство в интеграционных объединениях.

Кстати, сегодня ситуация на глобальном рынке труда достаточно сложная. В большей или меньшей мере безработицей поражены и развитые, и развивающиеся страны. Например, в 2009 г. уровень безработицы достиг в ЮАР 23,6 %, Аргентине – 8,6 %, Бразилии – 8,8 %, Канаде – 8,1 %, Чили 10,2 – %, США – 9,7 %, Великобритании 7,1 %. В 2013 г. мир (глобальный кризис) увидел новый виток безработицы: она прибавила 4 млн и достигла 199,8 млн человек, а это 6,6 % от глобальной занятости. В ближайшие 5 лет на мировом рынке труда ожидается появление 213 млн новых работников, из них 200 млн в развивающихся странах. Разумеется, что в первую очередь обострится проблема молодежной безработицы. Уже в 2013 г. ее уровень в развивающихся странах превышал 12 %, что было в 3 раза выше взрослой

¹ Commission Staff Working Document «A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence. Accompanying the document – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. {COM(2015) 192 final} Brussels, 06. 05. 2015. 100 final. <http://www.google.com/search?q=11.%>

безработицы. Самый высокий уровень молодежной безработицы отмечался на Ближнем Востоке и в северной Африке, а жертвами её чаще всего становились молодые девушки (45 %). По оценкам Международной организации труда (МОТ), после 2015 г. занятость и достойный труд станут основными приоритетами в повестке мирового развития. Электронная занятость (e-employment) открывает новые возможности трудоустройства, поиска более приемлемой с точки зрения оплаты и привлекательности трудовой деятельности. E-employment выступает как новый инструмент организации труда и бизнеса, роста производительности труда, материального благополучия людей, что достигается инвестициями в ИКТ и трудовые ресурсы. Немаловажное качество e-employment – способность обеспечивать рабочие места по месту проживания, что особенно привлекательно для развивающихся и наименее развитых государств, небольших экономик, чем, бесспорно, могут воспользоваться женщины и лица с ограниченными возможностями.

Система электронного поиска и трудоустройства активно внедряется в различных регионах мира. В России на федеральном и региональном уровнях действуют порталы по поиску работы, в частности в министерстве труда РФ. Известны другие электронные формы и проекты, способствующие занятости. В Кувейте реализован проект «The Central Employment System». Функционируя в формате «государство – гражданин», система содействует молодым специалистам в поиске работы в государственном секторе через электронные устройства. Проект был доступен на веб-сайте Комиссии по делам гражданской службы. В Мексике министерство труда и социальной защиты в сотрудничестве с другими службами и структурами страны, используя цифровые технологии, содействует занятости и профессиональному росту экономически активного населения. Национальное бюро Пакистана по информационным технологиям запустило систему онлайн-трудоустройства на вакансии,

объявленные Федеральным агентством по делам публичной службы. Система принимает онлайн-заявления соискателей, по квоте выделяет места, экзаменует претендентов, в том числе через компьютерное психологическое тестирование. В Саудовской Аравии благодаря инициативе «The Telework» (телеработа) трудоустраиваются женщины и лица с ограниченными возможностями. Таким образом решается деликатная проблема преодоления социальных и физических барьеров в офисном окружении. Уже в первый год реализации проекта появилось 10 тыс. новых рабочих мест.

В США интернет-технологии используются для поиска работы и проверки легальности трудоустройства иностранцев, проживающих в стране. Эти задачи решаются с помощью системы e-verify, функционирующей с 2005 г. в электронном формате. Американские работодатели обязаны проверять документы своих новых наемных работников с целью их идентификации, наличия разрешения на работу и т. д. Затем данные заносятся в определенную форму и передаются через Интернет в специальную структуру США, где информация автоматически сопоставляется с другими базами данных на основе чего делается вывод о правомерности или нелегальности занятости иностранца¹.

Охрана и защита природной среды (e-environment) еще одна область применения ИК-технологий. Последние десятилетия привели к взрывному пониманию человечеством экологических угроз. Так, проведенный в 2008 г. опрос в 47 странах мира по поводу окружающей среды, засвидетельствовал общий рост процента людей, воспринимающих загрязнение природы в качестве наиболее жгучей глобальной угрозы. Обеспокоенность выразили жители Латинской

¹ *Bruno A.* Electronic Employment Eligibility Verification. Congressional Research Service. CRS Report for Congress. March 19, 2013. P. 5.

Америки и Европы, Японии и Индии. Опрос «Би-Би-Си» (22 тыс. респондентов в 21-й стране) показал, что значительное большинство людей планеты признают человеческую деятельность в качестве причины глобального потепления и в связи с этим необходимость принятия срочных мер¹. Об актуальности проблем окружающей среды говорит тот факт, что в мире заключено свыше 900 многосторонних и более 1 тыс. 500 двусторонних соглашений (Киотский протокол 1997 г., Базельская Конвенция о трансграничном перемещении опасных отходов 1985 г., Конвенция о климатических изменениях 1992 г., Конвенция о биологическом разнообразии 1992 г., Конвенция о борьбе с опустыниванием, Конвенция о морском праве 1992 г. и др.). Человечество вынуждено принимать различные меры (организационные, финансовые, правовые, технические и т. д.) для нейтрализации или минимизации экологических угроз. Особое место в этом процессе придается ИК-технологиям. Государства и его партнеры (гражданский сектор, бизнес, международные и неправительственные организации) применяют ИКТ в качестве инструмента защиты природной среды, рационального использования природных ресурсов, разработки и реализации различных проектов и программ устойчивого производства и потребления, безопасной для окружающей среды утилизации вредных компонентов, применяемых в ИКТ, для прогнозирования и мониторинга природных и антропогенных катастроф².

¹ ICTs for e-Environment. Guidelines for Developing Countries, with a Focus on Climate Change. ICT Application and Cybersecurity Division Policies and Strategies Department. ITU Telecommunication on Development Sector. Final Report. ITU, 2008. P. 25.

² Report on the World Summit on the Information Society. Stocking 2012. International Telecommunication Union. Geneva, 2012. P. 111. http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf

На глобальном уровне эти проблемы постоянно находятся в поле зрения Всемирной метеорологической организации (ВМО). Например, она координирует усилия национальных правительств и поддерживает мониторинг климатических изменений в мире через глобальную систему наблюдений, включающей 14 спутников, более 10 тыс. метеорологических станций, сотни радаров, контролирующих атмосферу, поверхность суши и мирового океана.

Чрезвычайно актуальна деятельность ВМО и стран мира по сокращению рисков природных и техногенных бедствий и катастроф, чреватых для человечества огромным материальным ущербом, значительными жертвами. Например, в 1991–2005 гг. от воздействия природных явлений в мире погибли 960 тыс. человек, а общий материальный ущерб исчислялся в 1,193 млрд долларов США. Среди природных стихий преобладают засухи, пожары, наводнения, циклоны, ураганы и т. д. Общий экономический ущерб от природных стихий в большей мере присущ развитым странам, а человеческие жертвы – развивающемуся миру¹.

Поэтому человечество разработало стратегию и тактику минимизации природных и техногенных катастроф, бедствий, аварий. В последние 20–25 лет на основе применения ИК-технологий появилось множество систем раннего предупреждения, в том числе национальных и региональных. Ныне они – элемент государственной политики устойчивого развития, наращивания экономического потенциала стран. Системы раннего предупреждения охватывают большинство типов природных катастроф, конфликтов, экологических изменений, сложных гуманитарных кризисов. Например, на «Азиатском портале

¹ United Nations Environment Programme. Climate Early Warning System Feasibility Report: Early Warning System and Hazard Predication. March 2012. P. 8.

сокращения рисков» представлено 107 проектов раннего предупреждения о пожарах, наводнениях, циклонах и т. д. В западно-балканских странах (Албания, Босния и Герцеговина, Хорватия, Македония, Черногория, Сербия) и в Турции реализуется проект по усилению систем раннего предупреждения, развития регионального сотрудничества, проводится оценка потенциала, упущений и потребностей¹. При тщательном анализе функционирования национальных систем раннего предупреждения упомянутых стран региона отмечалось решающее значение быстродействующих коммуникационных систем в сборе данных, их распространении, в предупреждении природных катаклизмов.

В прошлом году ВМО реализовала 4-летний рабочий план по сокращению рисков природных бедствий, адресованный в первую очередь правительствам². Среди пунктов плана были разработка и предоставление базовых и специализированных продуктов и услуг (прогнозы, анализ, технические консультации и т. д.), наращивание операционного потенциала по снижению рисков (сети наблюдения и прогнозирования, телекоммуникационные сети, системы управления базами данных и человеческими ресурсами), координация деятельности национальных метеорологических, гидрологических и иных структур, партнерство с гло-

¹ Strengthening Multi-Hazard Early Warning Systems and Risk Assessment in the Western Balkans and Turkey: Assessment of Capacities, Gaps and Needs. Regional Programme on Disaster Risk Reduction in South East Europe Activity 2 (WMO): Regional Cooperation in South Eastern Europe for Meteorological, Hydrological and Climate Data Management and Exchange to Support Disaster Risk Reduction (IPA/2009/199–922). World Meteorological Organization, 2012, P. 330.

² World Meteorological Organization. WMO Disaster Risk Reduction Work Plan (2012–2015). Updated as of: 21 March, 2014.

бальными и региональными центрами такими, например, как центр по наблюдению цунами.

ИК-технологии используются для сбора в режиме реального времени данных, необходимых для принятия управленческих решений на различном уровне. Упомянем программу ВМО «Глобальный контроль за состоянием атмосферы», обеспечивающей надежные и долговременные наблюдения за химическим составом и физическими свойствами атмосферы (в том числе выбросов углекислого газа), что способствует пониманию климатических изменений¹.

В обучении и улучшении доступа к информации, необходимой правительствам, гражданам и организациям при анализе проблем экосистем (пустынь, лесов, рыболовства) задача ИК-технологий сводится к составлению карт, анализу погодных и климатических изменений, идентификации уязвимых районов. В этом случае наиболее востребованы такие ИК-технологии, как веб-сайты, базы данных, информационные системы.

Технологический прогресс в электротехнической и электронной промышленности (производство стиральных машин, электробритв, телевизоров, компьютеров, принтеров, сканеров, медицинского оборудования, игрушек и прочее) породил проблему ограничения использования тяжелых металлов – ртути, кадмия, свинца, кобальта и т. д., представляющих серьезную угрозу для здоровья людей, экологических систем, мировой флоры и фауны. В свое время позитивную роль в этом плане сыграла Директива Евросоюза «Об ограничении использования некоторых вредных материалов в электротехнической и электронной продукции», выводам и рекомендациям которой стали сле-

¹ Guidelines for the Measurement of Atmospheric Carbon Monoxide. World Meteorological Organization. Global Atmosphere Watch. GAW №192. Geneva, July 2010. P. 8.

довать многие фирмы в различных странах мира¹. Сегодня это сфера действия e-environment.

Весьма востребовано применение e-environment при утилизации вредных промышленных отходов в производстве электротехнических и электронных продуктов. Скажем, что только 15-20 % электрических и электронных устройств используются повторно. Остальные, как правило, подлежат утилизации. По мере развития современных отраслей производства возрастают и объемы отходов, требующих утилизации. Например, в 2000 г. в США было захоронено более 4,6 млн тонн отходов электронной отрасли. На мировой ситуации по утилизации вредных отходов весьма кстати сказались принятие Директивы Евросоюза «Об отходах электротехнического и электронного производства», регулирующей вопросы повторного использования или утилизации электротехнической и электронной продукции.²

ИК-технологии активно применяются при анализе состояния окружающей среды. Например, компьютеры оказались очень полезны при разработке и использовании моделей понимания сложных природных систем. Улучшилась глобальная топография, топография почв, с помощью спутниковых снимков повысилось качество информации, касающейся динамики растительности нашей планеты³.

Приведем несколько позитивных примеров применения e-environment. Кувейтское Агентство по защите окружающей среды создало веб-сайт, где размещается аутентичная

¹ Directive 2002/95/EC on the Restriction of the Use of certain Hazardous Substances in Electrical and Electronic Equipment.

² Directive 2002/96/EC Waste Electrical and Electronic Equipment.

³ ICTs for e-Environment. Guidelines for Developing Countries, with a Focus on Climate Change. ICT Application and Cybersecurity Division Policies and Strategies Department. ITU Telecommunication on Development Sector. Final Report. ITU, 2008. P. 182.

информация по вопросам экологии от различных национальных, региональных и международных организаций. Общество страны имеет возможность участвовать и взаимодействовать по проблемам сохранения и защиты природной среды. В 2007–2013 гг. в трансграничной зоне Греции и Болгарии осуществлялся проект «Трансграничная реализация инновационных технологий в целях снижения производственных и иных издержек». В проекте участвовали 100 средних и малых предприятия стран, получивших с помощью ИКТ доступ к экспертным консультативным услугам, касающихся возможности повышения своей конкуренции. В Марокко функционирует основанная на ИК-технологиях система предупреждения о возможности катастрофического затопления, что позволяет гражданам снизить ущерб от наводнения¹. В ОАЭ приложение смартфона «My Garden» используется участниками национального конкурса «My Garden, My City» для расширения «зеленого» пространства в пригородах.

Итак, сфера применения ИК-технологий в глобальном мире поистине необъятна. Это не просто дань моде, как может показаться, а веление динамичного времени, эпохи информационного общества. ИКТ повсюду демонстрируют высокую эффективность, ускоряют производственные процессы, способствуют повышению производительности труда, развитию внутренней и внешней торговли, снижают временные, финансовые, материальные и иные издержки. Это повышение качества государственных услуг, в том числе в области образования, культуры, здравоохранения и т. д. Вместе с тем, потенциал ИКТ далеко не исчерпан, горизонты их применения постоянно расширяются. Предстоит существенно поднять использование ИКТ в развивающихся странах, среди некоторых социальных слоев (пенсионеры,

¹ World Summit on the Information Society. Stocktaking Report 2015. International Telecommunication Union. ITU 2015. P. 117–118.

малообеспеченные граждане, лица с ограниченными возможностями), что является важным условием их социализации в информационном обществе, предотвращения маргинализации целых общественных групп. Сегодня вряд ли найдутся люди, которые могут спрогнозировать будущее применение ИК-технологий, поскольку буквально на наших глазах едва ли не ежедневно раскрываются их новые возможности. Но можно быть уверенным в одном: ИКТ еще не сказали своего последнего слова.

Глава 5. ЕВРОСОЮЗ: ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ДЕЙСТВИИ

Евросоюз в качестве мощнейшей региональной интеграционной организации (28 государств-членов) прошел длительный и во многом поучительный для других регионов мира путь развития с его общепризнанными достижениями и кризисными стадиями. Уникальность функционирования Евросоюза заключается в создании наднациональных политических институтов, которые, получив широкие права в различных областях интеграционной политики на основе добровольного делегирования со стороны государств-членов, при тесном сотрудничестве с их национальными властями, выработали бесценный для мировой политики и экономики, международных отношений алгоритм политического взаимодействия государств и народов.

Создание в Евросоюзе общего пространства различного формата (единый внутренний рынок, общее политическое пространство, общее образовательное пространство, шенгенская территория, еврозона и т. д.) обусловили необходимость регулирования различных процессов, многие из которых носят трансграничный характер, через союзную политику, союзные акции и программы. В одной публикации «Европейского Зеленого фонда» подчеркивалось: «...сегодня решение множества вопросов возможно только на транснациональном или наднациональном уровнях. Постоянно растущее число решений на уровне Евросоюза отражает это развитие. Вероятно, 2/3 правовых актов, которые беспокоят граждан государств-членов ЕС, исходят не от националь-

ных органов власти, но от институтов Сообщества»¹. В этой связи на память приходит метафора английского политика лорда Деннинга по поводу воздействия права Европейских сообществ на национальные правовые системы: «Право ЕС – это бегущая волна. Она заходит в устья рек, полностью заполняет их и не может повернуть вспять»². К слову, такая ситуация сложилась из-за недооценки роли национальных государств, его политических институтов. Например, в ЕС несколько десятилетий принижалась роль национальных парламентов в процессе европейской интеграции, развитии демократии на европейском уровне. Впервые в истории Евросоюза национальные парламенты упоминаются только в тексте Лиссабонского договора. В Маастрихтском же договоре роль национальных парламентов регулировалась не имеющей юридической силы Декларацией № 13³.

Помимо законодательных актов, институты и органы ЕС издают документы не правового характера. Например, Еврокомиссия, подобно другим органам исполнительной власти, производит множество докладов, предложений, циркуляров, меморандумов, инструкций и другие формы так называемого «мягкого права»(soft law) и ежегодно принимает около 10 тыс. документов⁴.

¹ The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool. Published by the Green European Foundation. Printed in Belgium, November 2010. P. 8. http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64_European_Citizens_Initiative_web_final.pdf

² *Zalewska M., Gstrein O.J.* Nationale Parliament and the Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity // *Bruges Political Research Papers*. 2013. № 28, February. P. 12.

³ *Ibidem*. P. 10.

⁴ *Право Европейского союза /Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2008. С. 82.*

Важнейшие задачи ЕС, его государств-членов заключаются в эффективном функционировании информационного общества, общего информационно-коммуникационного пространства, создании соответствующей надежной инфраструктуры и единого цифрового рынка, внедрении электронного правительства на различном уровне, повышении качества предоставляемых населению государственных услуг, формировании «электронного гражданина», борьбы с киберпреступностью и пр. В известном Решении Европарламента и Совета ставилась задача сделать цифровой контент в ЕС более доступным, полезным и используемым, что облегчит создание и распространение информации в публичной сфере на уровне Сообщества¹.

Важнейшим инструментом реализации этих задач является политическая стратегия институтов Евросоюза, механизмы гармонизации и унификации права государств-членов в соответствующей области. В Лиссабонском договоре подчеркивается: «для того чтобы граждане ЕС, экономические операторы, региональные и местные сообщества могли полностью пользоваться благами пространства без внутренних границ, Евросоюз будет содействовать созданию и развитию трансевропейских сетей в сфере транспорта, телекоммуникаций и энергетической инфраструктуры»². Разнообразная практика государств-членов по созданию информационного общества и электронного правительства вызывают постоянную потребность у институтов ЕС вырабатывать общие подходы, учитывать общеевропейские интересы. Следует учитывать, что институты Евросоюза, его бюрократический

¹ Decision № 456/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005 establishing a multiannual Community programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable. OJ, L 24.03. 2005. http://www.globaltrust.it/documents/legaldoc/mondo/europa/legge26_01_03_2005.pdf

² Concolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights. European Union. 2010. P. 125.

аппарат, насчитывающий сегодня приблизительно 60 тыс. человек, выступают не только как политические акторы и регуляторы разнообразных общественных отношений в Сообществе, но также в качестве субъектов различных договорно-правовых отношений внутри ЕС (с государствами-членами, бизнес-сообществом, частными фирмами и т. д.), предоставляют различные публичные услуги гражданам Евросоюза. О значимости институтов и органов Евросоюза в жизни Сообщества свидетельствует тот факт, что уже 1984–1994 гг. свыше 200 европейских компаний проводили свои прямые лоббистские акции в Брюсселе¹. Таким образом, в те годы политическая активность лоббистов переместилась с национальных каналов на институты Евросоюза, а его политический центр – Брюссель является официальной резиденцией Совета ЕС, Европейской комиссии и консультативных органов (Экономический и социальный комитет и Комитет регионов). Будучи неофициальной столицей Евросоюза, этот город стал «...главной площадкой лоббирования в Европе»².

Еврокомиссия инициирует множество законопроектов, мероприятий, исследований по проблемам электронного правительства, развития цифровых технологий, разрабатывает стратегию развития и совершенствования электронного правительства в ЕС. Это один из наиболее важных политических приоритетов Евросоюза на протяжении последних 20–25 лет. В частности, в своем выступлении перед Европарламентом в октябре 2014 г. Жан-Клод Юнкер особое внимание уделил развитию общего цифрового рынка, акцентировал задачу – использовать значительные

¹ *Koen D.* Lobbying in the European Union, Briefing paper. Directorate-General Internal Policies Policy Department C. Citizens Rights and Constitutional Affairs. Brussels 2007. P. 2.

² *Kalniņš V.* Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes. The Centre for Public Policy PROVIDUS. 2011. P. 4.

возможности, которые открывают цифровые технологии. ЕС, в частности, гарантирует, что его граждане смогут использовать свои мобильные телефоны на всей территории Сообщества без оплаты роуминга, получать услуги, просматривать фильмы и спортивные состязания на своих электронных устройствах. Создание общего цифрового рынка, как подчеркнул Ж.-К. Юнкер, принесет Евросоюзу до 250 млрд евро дополнительного роста, создаст сотни тысяч рабочих мест, в том числе для молодежи. Новому составу Еврокомиссии предстояло выполнить обширную законодательную повестку, ввести общеевропейские правила защиты персональных данных, модернизировать правила защиты авторских прав в свете цифровой революции, упростить правила онлайн-покупок и т. д. Одновременно ставилась задача улучшения цифровых навыков общества¹.

Собственно говоря, первоначальное использование ИК-технологий в ЕС и его государствах-членах стало фактом во второй половине 1990-х гг., когда наиболее развитые страны мира переходили на новую стадию развития – стадию информационного общества. «В предпринимательской среде эти изменения находили свое воплощение в быстром росте «новой экономики», основу которой составляет электронный способ ведения бизнеса, или электронная торговля»². Электронная торговля, по сути, это совершение коммерческих сделок с использованием электронных средств связи. Попытки правового регулирования электронной торговли на уровне Сообщества предпринимались с 1996 г. В июне 2000 г. вышла Директива «О неко-

¹ A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Jean-Claude Juncker. Strasburg, 22 October 2014.

² Право Европейского союза / под ред. д-ра юрид. наук, профессора С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002. С. 633.

торых правовых аспектах услуг информационного общества, в частности электронной торговли на внутреннем рынке», которая создавала новое единообразное право, действующее на всей территории Сообщества¹, в частности, путем введения дефиниций «услуги», «услуги в режиме онлайн», «условия ограничения свободы электронных сообщений» и т. д.

Первенцем права ЕС по применению электронных устройств в государственном управлении была Директива 1999/93/ Европейского Парламента и Совета ЕС, вводящая на всей территории Сообщества электронную подпись. В документе подчеркивалось, что, учитывая свободу передвижения лиц в общем пространстве, граждане и резиденты ЕС все больше нуждаются в контактах с властями государств-членов, не являющихся их страной проживания. Поэтому доступ к электронной коммуникации будет значительной услугой в этом отношении. Электронная подпись должна была обеспечить аутентичность лица-подписанта².

Политическим обоснованием правового регулирования свободы передвижения товаров, лиц, услуг, капитала и осуществления платежей в рамках ЕС явились положения и статьи Договора об учреждении Европейского сообщества.

Принципиальные политические приоритеты в сфере информационного общества, роли ИК-технологий в развитии ЕС были приняты на лиссабонском саммите Европейского

¹ Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on electronic commerce, OJ L 178 of 17. 7. 2000. <http://www.columbia.edu/~mr2651/ecommerce3/1st/Statutes/ElectronicCommerceDirective.pdf>

² Directive 1999/93/ EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures. <http://eur.lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0093:en:HTML>

совета в марте 2000 г.¹. Его решениям предшествовал ряд союзных инициатив по развитию ИКТ. Так, в декабре 1999 г. была запущена инициатива «eEurope», обязанная развивать онлайн-структуры в ЕС, например, в сфере здравоохранения (e-helth), которая выполняла важную роль в достижении роста, создании рабочих мест, требующих более высокой квалификации в динамичной «экономике знаний»². В январе 2000 г. Еврокомиссия поддержала инициативу в своем Сообщении «Стратегия занятости в информационном обществе». Учитывая положительную реакцию государств-членов, Еврокомиссия и другие акторы подготовили к лиссабонскому саммиту положительный отчет о реализации предшествующих инициатив. Поэтому главы государств и/или правительств в Лиссабоне предложили ряд мер, в том числе для продвижения инициативы «eEurope»³.

Отныне политика и стратегия по формированию информационного общества рассматривалась в максимально широком политическом, социально-экономическом и культурном ключе. В том числе, как важнейший фактор серьезных изменений в социальной жизни государств, профессиональной и частной жизни, расширения рынка занятости,

¹ The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europa of Innovation and Knowledge.

² Commission of the European Communities. Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 356 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. e-Health – making health care better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area {SEC(2004)539} <http://go.mail.ru/search?fr=amigo&q> P. 15.

³ eEurope2002 «An Information Society For All». Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19–20 June 2000. Council of the European Union. Commission of the European Communities. Brussels, 14. 06. 2000. P. 2.

улучшения конкурентоспособности на мировых рынках европейских товаров... Нельзя недооценивать также потенциал ИК-технологий в продвижении социальной модели ЕС¹. Важно было, чтобы экономический и социальный переход, как бы быстро он не осуществлялся, не оставил на обочине процесса некоторые категории граждан ЕС, не допустил их маргинализации, исключения из общества.

Реализация лиссабонской стратегии, включая развитие электронного правительства в ЕС, его государствах-членах, требовала решения некоторых методологических вопросов и, в первую очередь, разработки индикаторов уровня развития электронного правительства. В 2000 г. в качестве таковых Еврокомиссия определила долю базовых услуг, доступных к онлайн-режиму (данный индикатор – один из основных показателей по оценке информатизации правительства), использование населением правительственных онлайн-услуг для получения информации или заполнения электронных форм (показатель эффективности услуг государственного сектора, оценка населением использования и обычных государственных услуг, переведенных в режим онлайн, и новых информационных услуг правительства), а также долю государственных закупок, которые должны проводиться в онлайн-режиме.

Одновременно увидел свет перечень 20 основных государственных услуг (подача декларации о доходах, выдача паспортов и водительских удостоверений, регистрация автомобилей, выдача разрешения на строительство, заявления в полицию, регистрация рождения и браков, зачисление в вуз, заявления о смене местожительства, медицинские услуги, подача таможенных деклараций, осуществление государственных закупок и т. д.). Реализация государственных услуг анализировалась на уровне ЕС и расценивалась

¹ The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europa of Innovation and Knowledge.

как уровень прогресса отдельных стран по формированию электронного правительства¹. С 2001 г. по поручению Еврокомиссии измерением и анализом развития этих услуг занимается консалтинговая компания «Саргемени».

Онлайновые услуги населению и бизнесу решают многие проблемы государственного управления. В частности, они обеспечивают доступность сервиса, облегчают внутренние и внешние административные процессы и процедуры, борьбу с бюрократией. Тем самым достигаются успехи в развитии открытости, эффективности и результативности услуг. Принятие концепции электронного правительства и предоставление услуг гражданам и предприятиям особенно полезно для оценки качества предоставляемых услуг, повышения значимости проблем общественного сектора. Это способствует тому, чтобы услуги стали больше ориентироваться на пользователей, а принцип «один размер подходит всем» сменялся инвариантом услуг электронного правительства и большей их персонализации².

Политические установки Лиссабонского саммита осуществлялись через различные нормативно-правовые акты, программы и планы. Так, план действий «eEurope2002» (2000 г.), являющийся продолжением предшествующих инициатив, должен был к концу 2002 г. обеспечить все базовые публичные услуги в онлайн-режиме³. Согласно

¹ *Петрова Е.А.* Методические вопросы оценки развития электронного правительства: международный и российский опыт // *Власть*. 2013. № 3. С. 37.

² *Большакова Ю.М.* О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного управления // *Власть*. 2014. № 7. С. 31.

³ eEurope2002 «An Information Society For All». Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19–20 June 2000. Council of the European Union. Commission of the European Communities. Brussels, 14. 06. 2000.

плану, все акции и мероприятия ЕС фокусировались вокруг трех основных целей:

- удешевить, ускорить и обеспечить большую безопасность Интернета (более дешевый и быстрый доступ к Интернету, особенно для студентов и исследователей);

- инвестиции в людей, развитие их информационно-коммуникационных знаний и навыков (вовлечение европейской молодежи в «цифровой век», участие всех граждан в «экономике знаний» и пр.);

- стимулировать использование Интернета (развитие электронной торговли, создание в публичных администрациях онлайн-режима, электронный допуск к публичным услугам и т. д.).

Нельзя не отметить прагматизм составителей плана. Операционная часть плана выделила три способа достижения целей «eEurope2002»:

- 1) ускорение разработки соответствующей правовой базы;

- 2) поддержка новой инфраструктуры и услуг на всей территории ЕС;

- 3) применение открытого метода координации и бенчмаркинга¹.

В плане акцентировалась политическая воля институтов ЕС и государств-членов добиваться реализации наметенного. В том числе всемерно повышать использование гражданами и бизнесом цифровых технологий и потенциала информационного (постиндустриального) общества. К тому же Евросоюзу предстояло преодолеть дефицит демократии, укрепить политическую связь между гражданами и институтами ЕС как средство повышения сво-

¹ eEurope2002 «An Information Society For All». Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19–20 June 2000. Council of the European Union. Commission of the European Communities. Brussels, 14. 06. 2000. P. 3.

ей легитимности, транспарентности и отчетности»¹. Демократические ценности, напомним, вещь чрезвычайно важная для европейцев, что преломляется в их правосознании, во взаимоотношениях с государством и соотечественниками. «Западный человек серьезно и без всякой издевательской коннотации считает чиновника «слугой народа» и соответственно требует с него. Чиновник, в свою очередь, понимает собственную уязвимость и старается не потерять свое место»². Соблюдение законов, умелая защита своих фундаментальных прав, пиетет в отношении прав и свобод других индивидов, невмешательство в сферу частных интересов очень характерны для менталитета и поведения европейцев. Совсем не случайно, что Хартия Евросоюза об основных правах 2000 г. (в редакции Лиссабонского договора), которая призвана защищать человеческую личность во взаимоотношениях, прежде всего, с наднациональными институтами и органами, а также с государствами-членами Союза, когда последние действуют во исполнение установленных им правил (например, привлекают к ответственности за нарушение предписаний регламентов, директив и рамочных решений), придана равная с учредительными договорами ЕС юридическая сила, что позволяет гражданам непосредственно ссылаться на статьи Хартии, например, в судебном процессе. Поэтому в ЕС действует сильное гражданское общество, которое в ряде случаев определяет политический курс Сообщества, законодательную деятельность Европарламента, судьбу правительственных инициатив.

¹ *Maloney W. Civic Engagement and the Quality of Governance // In: Efficient and Democratic Governance in the European Union. Beate-Kohler-Koch, Fabrice Larat (eds.)//CONNEX Report Series. 2008. № 9. P. 238. <http://www.connex-network.org/series>*

² *Носов М.Г. Россия и Европ // Современная Европа. 2008. № 4, октябрь-декабрь. С. 8–9.*

Но вернемся к Плану «eEurope2002». Он оказался довольно успешным: в Сообществе удвоилось подключение к Интернету жилых помещений, сформировалась телекоммуникационная структура, снизилась оплата за пользование Интернетом, к «Всемирной паутине» были подключены 90 % компаний и школ, получила правовую базу электронная торговля, увеличилось предоставление публичных услуг в онлайн-режиме. Тем не менее, в ноябре 2001 г. в ЕС была проведена конференция по развитию электронного правительства, где обсуждались вопросы идентификации и распространения лучшей практики государств-членов, включая доступ к публичным веб-сайтам лиц с ограниченными возможностями.

В июне 2002 г. Еврокомиссия, опираясь на рекомендации Барселонского саммита Евросовета (обеспечить к 2005 г. широкий доступ граждан к сетям, безопасность сетей и информации, e-government, e-learning, e-health и e-business)¹, предложила меры по обеспечению благоприятных условий для частных инвестиций, создания рабочих мест, повышения производительности труда, модернизации публичных услуг, участия всех граждан в глобальном информационном обществе². К 2005 г. через различные национальные, региональные и местные программы в Сообществе следовало ввести современную систему онлайн-услуг электронного правительства, электронных образовательных и медицинских услуг, обеспечить широкий доступ граждан по конкурентным ценам к ИК-технологиям и т. д. Для этого определялись политические

¹ Barcelona European Council, Presidency Conclusions, paragraph 40. <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region. «eEurope 2005: An Information society for all». Commission of the European Communities. Brussels, 28. 5 .2002. COM(2002) 263 final.

меры по анализу и адаптации национального и европейского законодательства к усиливающейся конкуренции, которые следовало поддерживать через развитие, анализ и распространение лучшей практики, мониторинг мер на основе обзора прогресса координацией политик и прочее. Относительно публичных услуг электронного правительства Еврокомиссия обязалась к концу 2003 г. создать формат для поддержки панъевропейских услуг e-government для граждан и бизнеса. К концу 2004 г. государства-члены обязывались обеспечить всем гражданам интерактивность и доступность базовых публичных услуг. В 2005 г. должна была заработать информационно-коммуникационная связь во всех публичных администрациях государств-членов, а значительная часть публичных закупок проводиться в электронной форме¹. Опыт европейского частного сектора, как подчеркнула Еврокомиссия, свидетельствовал в пользу того, что эффективное сокращение стоимости закупок достигается при использовании Интернета, поэтому законодателям ЕС предстояло оперативно принять законодательство, регулирующее сферу закупок. В союзной политической повестке важное значение придавалось также обеспечению всех поселений/муниципалитетов государств-членов пунктами доступа к Интернету. Считалось целесообразным решить данную задачу на ос-

¹ Согласно п. 9 ст. 1 Директивы 2004/18/СЕ в роли власти, заключающей контракт (далее заказчик) выступают: государство, муниципальные образования, органы, деятельность которых регулируется публичным правом, объединения, созданные одним или несколькими такими образованиями или одним или несколькими органами, деятельность которых регулируется публичным правом. Подробнее о правовом регулировании публичных закупок в ЕС см: // *Постникова А.Е.* Государственные закупки услуг в праве европейского Союза: общая характеристика и ключевые понятия.

нове структурных фондов государств-членов в сотрудничестве, при необходимости, с частным сектором¹.

В эти годы был принят ряд союзных правовых документов. В частности, Директива о многократном использовании информации в публичном секторе, в преамбуле которой подчеркивалась ключевая роль публичного сектора по сбору, производству, воспроизводству и распространению политической, экономической, географической и иной информации. Отсюда требование минимальной гармонизации национальных правил и практик повторного использования документов в публичном секторе, что должно способствовать скорейшему развитию информационного общества в Сообществе². В 2005 г. Европарламент и Совет приняли Решение «О введении многолетней программы Сообщества по усилению доступности, полезности и использования цифрового контента в Европе»³.

В 2005 г. была принята обновленная версия лиссабонской стратегии – инициатива «i2010»⁴. По сути, это пакет мер по развитию потенциала цифровой экономики в целях роста, занятости и предоставления публичных услуг в онлайн-режиме, в том числе трансграничных, через

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region. «eEurope 2005: An Information society for all». Commission of the European Communities. Brussels, 28. 05 .2002. COM(2002) 263 final. P. 11.

² Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information, 17.11.2003, OJ L 345/90, 31. 12. 2003, P. 5.

³ Decision № 456/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005 establishing a multiannual Community programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable. OJ L 79/1. 24. 03. 2005. http://www.globaltrust.it/documents/legaldoc/mondo/europa/legge26_01_03_2005.pdf

⁴ i2010 -A Europa Information Society for Growth and Employment. Brussels, 1 June 2005. MEMO/05/184

e-signatures и e-identification¹. Новая инициатива определила общие цели политики Еврокомиссии в законодательной, инвестиционной и инновационной сферах. Устанавливались следующие приоритеты инициативы:

1) завершение создания единого информационного пространства Европы;

2) увеличение инвестиций в исследования в сфере ИКТ и инновации;

3) развитие информационного общества ЕС в целях содействия экономическому росту и занятости, развитию публичных услуг и улучшению качества жизни европейцев².

Детальный анализ достижений инициативы «i2010» за 2005–2009 гг. провела Еврокомиссия³. Инициатива принесла осязаемые результаты европейцам. Увеличилось их присутствие в онлайн-пространстве и число регулярных Интернет-пользователей (с 43 % в 2005 г. до 56 % в 2009 г.). В 2009 г. ЕС стал мировым лидером в широкополосном Интернете. Число Интернет-пользователей достигло 114 млн человек, что превратило Сообщество в крупнейший рынок мира. В 2009 г. половина домохозяйств в ЕС имели

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on e-signatures and e-identification to facilitate the provision of cross-border public services in the Single Market Commission of the European Communities. Brussels, 28.11.2008. COM(2008) 798 final. P. 6. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0798>

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “i2010 – A European Information Society for growth and employment” {SEC(2005) 717}. Brussels, 01. 06. 2005 COM(2005)229 final.

³ Europe’s Digital Competitiveness Report. Main achievements of the i2010 Strategy 2005–2009. P. 206. http://ec.europa.eu/digital_agenda/sites/digitalagenda/files/digital_competitiveness_report_2009.pdf

устойчивую интернет-связь. Под влиянием ИК-технологий европейцы адаптировались к новым способам коммуникации. 80 % регулярных интернет-пользователей участвовали в интерактивной деятельности, в частности, прибегали к онлайн-финансовым услугам. Важный показатель достижений ЕС, его государств-членов в сфере ИКТ – быстрое развитие 20 базовых онлайн-публичных услуг. Если в 2004 г. их получали 27 % граждан ЕС, то в 2007 г. – уже 50 %. В 2009 г. услугами e-government пользовались треть граждан и почти 70 % бизнесменов¹. В 2009–2010 гг. власти Мальты, Италии, Австрии, Португалии и Швеции обеспечили 100%-ный доступ граждан ко всем базовым услугам (подсчет осуществлялся по определенной методике). В среднем в ЕС доступность онлайн-услуг составила 89 % в 2010 г. по сравнению с 69 % – в 2009 г.²

Впечатляет статистика по отдельным видам публичных услуг в рамках инициативы «i2010» (представлена компанией Capgemini Генеральному Департаменту Еврокомиссии по вопросам информационного общества и медиа в публичном секторе). Статистика весьма репрезентативная, поскольку была получена от 5 тыс. органов публичной власти и с 14 тыс. веб-сайтов³. Публичными услугами электронного правительства *при выдаче паспортов и водительских удостоверений* пользовались 100 % граждан Австрии и

¹ Europe's Digital Competitiveness Report. Main achievements of the i2010 Strategy 2005–2009. P. 9. http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital_agenda/files/digital_competitiveness_report_2009.pdf

² Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement. December 2010. Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and Dti. for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media. P. 7.

³ The User Challenge Benchmarking. The Supply of online Public Services. 7th Measurement. September 2007. Prepared by: Capgemini. Directorate General for Information Society and Media Public Sector. P. 8. http://www.ut.is/media/utvefur-skjol/CapGemini_2007.pdf

Словении, 80 % – Эстонии и Латвии, 70 % – Мальты и Португалии, 60 % – Германии. В Бельгии, Дании, Греции, Литве и др. электронными услугами пользовались 40 % граждан. В Чехии, Финляндии, Ирландии и Словакии – 20 %¹. *Электронная регистрация автомобилей* составила в 14 странах (Бельгия, Кипр, Франция, ФРГ, Греция и т. д.) – 100 %, в Чехии, Литве, Турции и Австрии – 25 %. *Разрешение на строительство* в Австрии, Словении, Великобритании, на Мальте выдавалось исключительно в электронной форме. Сравним: в Болгарии – всего в 10 % случаев. Высокий уровень использования электронных услуг зафиксирован *при подаче таможенных деклараций*. Кроме Болгарии, Латвии, Швеции, Словакии и Дании, остальные страны ЕС показали 100%-ный результат. Правда, одни из худших показателей зафиксированы *в области здравоохранения*. Только Мальта, Португалия, Словения и Великобритания показали 100%-ный результат. Польша – всего 5 %. *Публичные закупки* через ИК-технологии осуществлялись в 100 % случаев в 16 странах (Австрия, Бельгия, Чехия, Дания, Франция, ФРГ и т. д.). 7 стран (Эстония, Ирландия, Латвия, Литва и др.) показали 75 %. В 8 странах (Болгария, Кипр, Финляндия, Венгрия и др.) проведение электронных публичных закупок составило 50 %². Кстати, для повышения эффективности и прозрачности публичных закупок в ЕС в рамках программы eTEN было реализовано несколько проектов:

- «RISER» (трансевропейские услуги e-government, позволяющие проверить информацию об адресе компаний и граждан через доступ к их официальному регистру). Данная услуга одна из наиболее востребованных в Европе;

¹ The User Challenge Benchmarking. The Supply of online Public Services. 7th Measurement. September 2007. Prepared by: Capgemini. Directorate General for Information Society and Media Public Sector. P. 8. http://www.ut.is/media/utvefur-skjol/CapGemini_2007.pdf P. 93.

² Ibidem. P. 98–107.

- «SETS» (поддерживает публичные закупки европейских администраций);
- «CERTISERV» (обеспечивает публичным администрациям безопасное и доверительное электронное взаимодействие со всеми контрагентами – гражданами, бизнес-партнерами, другими публичными властями);
- «FASTeTEN» (полностью автоматизированные транзакции), обеспечивающий безопасный обмен электронными документами¹.

Важность регулирования публичных контрактов через цифровые технологии очевидна в свете того, что публичные расходы в ЕС составляют почти 50 % ВВП, а занятость в публичном секторе – почти 17 % от общей занятости. Общий рынок товаров, услуг и занятости в публичном секторе в ЕС составляет около 20 % валового национального продукта. По имеющимся оценкам, публичные администрации, заключающие контракты по электронным закупкам, экономят от 5 до 20 %. Но реальность такова, что рынок публичных закупок еще далек от того, чтоб полностью интегрироваться на уровне ЕС².

¹ Study on «eGovernment scenarios for 2020 and the preparation of the 2015 Action Plan». Retrospective Analysis (D4). Smart n 2009/0069. R. Fisher, L.A. Remotti and Contributions from M. Fazekas.TR-903-EC (document number)30-06-2010. Prepared for the European Commission DG Information Society and Media in support of developing the EU eGovernment Action Plan 2015. P. 71. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0069.pdf>

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. P. 74. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

Хорошие результаты были получены в европейском электронном здравоохранении (e-health). В 2008 г. ЕС запустил две инициативы: облегчение доступа пациентов к телемедицинским услугам, а также помощь государствам-членам в трансграничном взаимодействии электронных систем медицинских карт. В Чехии, Греции, Польше, на Кипре и др. странах больницы обзавелись новыми компьютерами, заработали национальные информационные системы по здравоохранению, открылись веб-порталы для публичного доступа к медицинским услугам, введены электронные медицинские карты. Дальнейшее развитие в государствах-членах получили e-learning (электронное обучение) и e-justice (электронное правосудие)¹. К качеству жизни граждан Сообщества имеют непосредственное отношение также инициативы в сфере транспортной безопасности, например, «Intelligent Car Initiative» (при серьезной автомобильной аварии ее участники получают возможность звонить по номеру 112).

Вместе с тем на ситуации в европейском секторе ИКТ сказался экономический кризис. В 2009 г. в Западной Европе отмечалось снижение численности конечных пользователей на 8 %, а в странах Восточной Европы – на 10 %. Особенно пострадал производственный сектор. В частности, снизились продажи персональных компьютеров. В ноябре 2008 г. состояние дел в сфере ИК-технологий было наихудшим в последние 20 лет. В какой-то мере позитивное развитие по инвестициям в ИК-технологии было подорвано².

Оценивая в целом достижения ЕС, его государств-членов по реализации инициативы «i2010», подчеркнем дина-

¹ Europe's Digital Competitiveness Report. Main achievements of the i2010 Strategy 2005–2009. p. 95–99. http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital_agenda/files/digital_competitiveness_report_2009.pdf

² Ibidem.

мизм процесса. Инициатива заложила «строительный блок» современного информационного общества Европы, которое прочно опирается на политическую повестку. Интернет, что подтверждается анализом конкретных достижений, становится важнейшим инструментом предоставления базовых публичных услуг, расширения участия граждан Сообщества в политических процессах.

Конец первого десятилетия XXI в. стал заметной вехой в развитии электронного правительства, наступлении «электронного века», роста доступности и использовании ИКТ в целях предоставления публичных услуг. Можно отметить эволюцию тех факторов, которые мотивировали развитие электронного правительства. Во-первых, первоначальное использование ИКТ в целях стимулирования большей эффективности государственного управления. Во-вторых, эффективность государственного управления как самоцель. В-третьих, требование «лучшего управления» в качестве собственной цели¹.

В последние годы ЕС столкнулся с вызовами в сфере глобальной конкурентоспособности, функционирования демократических институтов, финансов и экономики. Итальянский исследователь Марио Пьянта писал: «На уровне ЕС форма представительной демократии через политические партии и правительства все менее способна найти ответ на современные проблемы, а принятие решений на союзном уровне все чаще подменяется правлением сильнейшего»². С трудностями поддержания потенциала предоставления своих услуг столкнулись публичные службы государств-членов ЕС. Следовало найти механизмы, которые обеспечи-

¹ Study on cloud and service oriented architectures for e-Government. Final Report 05-12-2011 P. Wauters, K. Declercq, S. van der Peijl, P. Davies. P. 10.

² *Pianta M. Democracy Lost: The Financial Crisis in Europe and the Role of Civil Society. Milan, 2013. P. 12.*

ли бы доступ к высококачественным и надежным услугам, приемлемым с точки зрения их стоимости для правительств и пользователей. Общая позиция ЕС по этому поводу была изложена в ряде политических документов¹.

В ноябре 2009 г. в Мальме (Швеция) министры стран-участниц ЕС, стран-кандидатов на членство и стран свободной торговой зоны, ответственные за реализацию политики электронного правительства, приняли Декларацию. В документе применен широкий подход к проблеме электронного правительства: граждане и бизнес-сообщество стали бесспорным приоритетом развития e-government и его услуг, обеспечивающие гибкое и персональное взаимодействие с публичными администрациями. В Декларации изложена многоканальная стратегия по предоставлению услуг «e-government» за счет снижения барьеров, испытываемых социально и технически уязвленным группам населения и т. д.². На министерской встрече подчеркивалось ожидание гражданами и бизнес-сообществом (в условиях серьезных экономических, социальных и экологических вызовов) более открытого и гибкого сотрудничества в вопросах предоставления публичных услуг. Следовало сочетать качество публичных услуг с уменьшением ресурсных затрат, наращиванием потенциала e-government через сотрудничество и взаимодействие с публичными администрациями. В ближай-

¹ User expectations of a life events approach for designing e-Government services. Final Report. European Commission. December 2010. P. 13. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0075.pdf>

² Study on «eGovernment scenarios for 2020 and the preparation of the 2015 Action Plan». Retrospective Analysis (D4). Smart n 2009/0069. R. Fisher, L.A. Remotti and Contributions from M. Fazekas. TR-903-EC (document number)30-06-2010. Prepared for the European Commission DG Information Society and Media in support of developing the EU eGovernment Action Plan 2015. P. 125. <http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0069.pdf>

шем будущем (к 2015 г.), говорилось на встрече, публичным службам стран-участниц предстояло реализовать политические приоритеты ЕС, а именно: улучшить доступ к публичной информации, вовлекать граждан, гражданский сектор и бизнес-сообщество в политический процесс, обеспечить мобильность граждан в целях обучения, работы и проживания через услуги e-government, использовать электронное правительство для снижения административного бремени, улучшить организационный процесс, развивать низко-углеродную экономику¹. Кроме того, политическая повестка включала повышение прозрачности административных процессов, позитивные изменения на внутреннем рынке ЕС путем развития трансграничных услуг электронного правительства, обеспечение более тесного взаимодействия административных структур стран-участниц. В свою очередь Еврокомиссия должна была оказывать поддержку странам-участницам в реализации планов развития электронного правительства, оптимизации использования доступных ресурсов, обмена опытом и лучшей практикой².

Драйвером экономического развития ЕС виделось использование ИК-технологий – источников инноваций и новых возможностей для бизнеса. На министерской встрече в апреле 2010 г. в Гранаде (Испания) основные механизмы и инструменты решения проблем были изложены в Декларации. Анализ текста документа позволяет установить его генетическую связь с предыдущей Декларацией.

В новом документе определялись будущие действия ЕС. Планировалось, во-первых, преодолеть цифровую дифференциацию групп населения ЕС, поощрять частные инвести-

¹ Ministerial Declaration on e-Government. Approved unanimously in Malmo, Sweden, on 18 November 2009. <http://www.theguardian.com/government-computing-network/2009/nov/20/european-union-online-government-services-malmo-20nov09>

² Ibidem.

ции в сектор ИКТ, развивать открытые сети, содействовать быстрому росту инновационных цифровых беспроводных услуг.

Во-вторых, принять меры по безопасности Интернета (защита персональных данных и сетей, информационная безопасность через акции ЕС по электронной идентификации для потребителей и бизнеса в онлайн-режиме, особенно электронная подпись).

В-третьих, усилить защиту персональных данных и неприкосновенность частной жизни для пользователей услуг в социальных сетях, особенно в сфере онлайн-медицинских услуг и услуг электронного правительства.

В-четвертых, развивать единый цифровой рынок (ускорение рынка цифровых услуг для контента и электронной торговли).

В-пятых, ускорить предоставление публичных услуг в цифровом режиме (например, реализовать e-government на организационном, правовом и техническом уровне, включая электронную идентификацию и электронную подпись)¹.

В «Заключениях» Совета ЕС выражается поддержка намерению Еврокомиссии принять новые шаги по реализации i2010 стратегии. Совет подтвердил значение ИК-технологий как фактора экономического роста и занятости, преодоления экономической рецессии. Инициативе i2010 предстояло улучшить доступ к ИКТ граждан ЕС, повысить его конкурентность в мире и т. д. Охарактеризовав преимущества Интернета, в том числе в контексте предоставления услуг, Совет предложил учитывать в будущем изменения, связанные с расширением контента, на развитие медиаплюрализма, демократии, распространение знаний. В «Заключениях» отражены также вопросы защиты частной жизни, безопас-

¹ Granada Ministerial Declaration on the Europa Digital Agenda: Agreed on 19 April 2010.

ности и доверия к ИКТ, доступа граждан ЕС к информационно-коммуникационным технологиям, включая Интернет, актуализирована проблема повышения цифровой грамотности граждан через тренинги, положительно оценены инновации в сфере ИКТ, а также роль микрокомпаний, малых и средних предприятий как источников крупных инноваций в области ИКТ¹.

В 2010 г. Комиссия предложила план развития e-government на 2011–2015 гг.². Отметив прогресс в этой области, в частности, повторное использование информации в публичном секторе, создание электронной платформы публичных закупок, Комиссия отметила трудности трансграничных услуг e-government, необходимость более открытой модели разработки и предоставления онлайн-услуг. В этой связи предлагался новый план e-government, который бы реализовал амбициозные цели Деклараций. План, по сути, означал переход от нынешней версии e-government к новому его поколению на местном, региональном, национальном и союзном уровнях. Предлагалось поддержать европейское сотрудничество в сфере e-government. В его пользу говорил потенциал преодоления экономического кризиса с помощью более эффективного использования об-

¹ Council of the European Union. Council Conclusions on «Post i2010 Strategy – towards an open, green and competitive knowledge society». 2987th Transport, Telecommunication and Energy Council meeting. Brussels, 18 December 2009. <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipj0fxspr>

² Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European eGovernment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government. SEC(2010) 1539 final. Brussels, 15.12.2010. COM(2010) 743 final. <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-1539-en.pdf>

щественных ресурсов, сокращения публичных расходов¹. К 2015 г. планировалось обеспечить базовые трансграничные услуги в онлайн-режиме, что позволило бы предпринимателям учреждать и вести собственный бизнес на всей территории ЕС, добиться использования 50 % гражданами ЕС услуг e-government через Интернет, телевидение, телефоны, мобильные устройства. Еврокомиссия актуализировала и другие вопросы электронного правительства: повторное использование публичными администрациями не персональных данных, улучшение транспарентности принятия решений, вовлечение в политический процесс граждан и бизнес-сообщество, соблюдение принципа «once only» (однократное предоставление гражданами и бизнесом определенной стандартизированной информации, используемой публичными властями во внутреннем обороте).

В мае 2011 г. свой вердикт относительно плана вынес Совет ЕС. В «Заключениях» признается важность открытых и гибких услуг e-government, их безопасности и транспарентности в соответствии с национальным законодательством государств-членов, усиление использования ИКТ в государственном управлении, сокращение административных барьеров. Совет рекомендовал государствам-членам:

- довести к 2015 г. уровень услуг e-government до 50 % для граждан и 80 % – для бизнеса;
- активно вовлекать третьи стороны в разработку услуг e-government на основе сотрудничества с гражданами, бизнесом и гражданским обществом;

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European eGovernment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable and innovative Government. SEC(2010) 1539 final. Brussels, 15. 12. 2010. COM(2010) 743 final. <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-1539-en.pdf>

- на основе европейских и международных стандартов повысить доступность услуг e-government в целях развития информационного общества для всех, включая лиц с ограниченными возможностями;

- использовать преимущества инновационных услуг в интересах электронного правительства, сокращения административного бремени путем упрощения процедур и коммуникаций на основе принципа «once only»;

- использовать ИК-технологии для расширения участия граждан и бизнеса в политическом процессе и т. д.

Еврокомиссии рекомендовалось содействовать государствам-членам в развитии электронного правительства, повышении качества электронных услуг на национальном и союзном уровнях, способствовать формированию единого цифрового рынка в Евросоюзе за счет взаимного признания электронной идентификации, электронных документов, электронных подписей и прочее.

Таким образом, в «Заключениях» отражены все принципиальные вопросы развития услуг e-government (открытость, транспарентность, доступность для граждан и бизнеса, внедрение трансграничных услуг, снижение административного бремени, расширение участия граждан и бизнеса в политических процессах на уровне государств-членов и ЕС). Совет, возлагая важные задачи на государства-члены ЕС, наделил Еврокомиссию статусом своего рода штаб-квартиры по реализации плана действий на 2011–2015 гг.¹.

В ходе реализации плана проводились аналитические исследования и обзоры с единственной целью: насколько

¹ Council of the European Union. Council conclusions on the Europe eGovernment Action Plan 2011–2015. 3093rd Transport, telecommunication and Energy Council meeting – telecommunication only. Brussels, 27 May 2011. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13449-2011-REV-1/en/pdf>

же эффективны принятые меры? В 2014 г. Комиссия рассмотрела политические, административные и иные меры по сокращению административного бремени в государствах-членах, презентовала «лучшую практику». Например, в Дании регистрация «once only» применялась к сведениям персонального характера (бизнес, собственность, адрес, доходы). Подсчитано, что применение принципа «once only» в 2012–2020 гг. принесет стране примерно 100 млн евро экономии. В ЕС-28 к 2017 г. экономия составит 5 млрд евро¹.

Кратко подведем итоги реализации плана. В 2013 г. услугами электронного правительства пользовались 41 % населения Евросоюза. Услугами ИК-технологий уже пользовались 50 % граждан Дании, Нидерландов, Швеции, Финляндии, Франции, Люксембурга, Австрии, Словении и Бельгии. Значительное присутствие в режиме онлайн имеют европейские компании. В 2014 г. в ЕС свыше 1/4 продаж (25,7 %) от общего их объема осуществлялось именно таким способом. Большинство европейских компаний (57 %) проводили онлайн-продажи в пределах 1–25 %. Онлайн-продажи 11 % компаний составили не менее 76 % всех продаж. Большинство компаний (80 %) для продаж используют собственный веб-сайт. В ФРГ им пользуются 90 % компаний, в Швеции – 55 %, в Словакии – 61 %. 33 % компаний для онлайн-продаж пользуются крупными коммерческими платформами². В Евросоюзе осуществляются также межгосударственные (внутренние) онлайн-продажи. Правда, на их объемы влияют во многих случаях высокая стоимость услуг ИКТ, низкая скорость Интернета, мед-

¹ Study on e-Government and the Reduction of Administrative Burden. Final Report. A Study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology. P. 22. <http://www.google.com/search?q=Study>

² Flash Eurobarometer 413. Companies engaged in online Activities, Report. European Commission. Fieldwork: January-February 2015. Publication: May 2015. P. 6. <http://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/survey-series/flash-eb/>

ленное подключение клиентов к Интернету, налогообложение при транзакциях, обеспечение безопасности трансграничных платежей и т. д. Объем покупок товаров и услуг через онлайн в 2014 г. в ЕС составил 23,3 % от общего объема покупок. Для 63 % европейских компаний объем таких покупок составил от 1 до 25 %, а в 10 % компаний – от 26 до 50 %¹. Уменьшилась административная нагрузка на бизнес. Если в 2011 г. на открытие общества с ограниченной ответственностью в среднем в ЕС требовалось 6,5 дня и 397 евро, то в 2012 г. – 5,4 дня и 372 евро. Конечно, в отдельных странах эти показатели сильно разнятся. В Испании и Швеции на открытие бизнеса тратится 15 дней, а в Италии учреждение собственной компании обойдется в 2,1 тыс. евро².

Евросоюз постоянно развивает элементы электронных публичных услуг в различных сферах жизни. Например, в феврале 2015 г. Совет ЕС высказал свою точку зрения по поводу проекта Регламента Европарламента и Совета, касающегося требований для постоянного размещения на легковых автомобилях нового поколения и легких коммерческих автомобилях системы eCall, предназначенной для передачи в автоматическом или ручном режиме сигнал бедствия на номер 112³.

¹ Flash Eurobarometer 413. Companies engaged in online Activities, Report. European Commission. Fieldwork: January-February 2015. Publication: May 2015. P. 17. <http://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/survey-series/flash-eb/>

² *Большакова Ю.М.* О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного правительства // *Власть*. 2014. № 7. С. 32–33.

³ Council of the European Union. Draft Statement of the Councils Reasons. Position of the Council on first reading with view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning type-approval requirement for the deployment of the eCall in-vehicle system based on the 112 service and amending Directive 2007/461/EC. Brussels, 19 February 2015.

Резюмируя ситуацию с развитием европейской инфраструктуры ИКТ и доступности высокоскоростного Интернета, приведем своего рода обобщающие данные. В 2013 г. подавляющее большинство населения ЕС имело онлайн-связь. Страны Европы превзошли общепланетарные показатели. Причем Исландия, Норвегия, Швеция, Дания, Андорра, Нидерланды, Люксембург, Франция и некоторые другие – почти в 2 раза¹.

Сегодня институты Евросоюза озабочены завершением единого цифрового рынка, обеспечивающего свободу передвижения товаров, лиц, услуг и капиталов, доступ граждан и бизнеса к онлайн-деятельности на условиях честной конкуренции, высокий уровень защиты персональной данных. Единый цифровой рынок призван укрепить мировое лидерство Евросоюза в цифровой экономике, помочь европейским компаниям в мировой конкурентной среде. Такой рынок обеспечит европейскому бизнесу, особенно малым и средним предприятиям, потенциальную базу потребителей, насчитывающую более 500 млн человек.

Единый цифровой рынок помогает гражданам, помимо их экономической деятельности, на хорошем уровне освоить цифровые навыки и знания. Интенсивное использование цифровых технологий улучшит доступ граждан к информации и культуре, будет содействовать открытому управлению и равенству. Несомненный плюс использования единого цифрового рынка – новые возможности участия граждан в общественной жизни, в демократических процессах, в том числе в целях повышения уровня публичных услуг, информационного обмена и трансграничного сотрудничества.

Все эти политические соображения побудили Еврокомиссию инициировать стратегию, где изложены амбициозные меры по завершению единого цифрового рынка.

¹ Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 244. <http://www.itu.int/en/ITU>. h. 97.

Предстоит, во-первых, улучшить доступ для потребителей и бизнеса к цифровым товарам и услугам на всей территории Евросоюза, в том числе к контенту цифровых медиа, защищенного авторским правом, как одного из наиболее популярных и востребованных онлайн-видов деятельности. Например, 35 % интернет-пользователей ЕС вовлечены в воспроизведение/загрузку игр, фильмов, музыки и т. д. Во-вторых, будут созданы условия и среда для цифровых сетей и развития услуг по контенту (единый рынок телекоммуникаций, услуги аудиовизуальных медиа, защита персональных данных, кибербезопасность и борьба с киберпреступностью, онлайн-платформы, надежность онлайн-посредничества). Наконец, предстоит подтолкнуть рост цифровой экономики через акции, оказывающие долгосрочный эффект на производственную конкурентоспособность ЕС, инвестиции в инфраструктуру и ИК-технологии.

В контексте окончательного завершения единого цифрового рынка ЕС союзная стратегия сфокусирована на дальнейшем развитии e-government. В рабочем документе Еврокомиссии (май 2015 г.) подчеркивается: граждане и компании лелеют серьезные надежды по поводу простоты и эффективности цифрового доступа к публичным услугам по типу электронной торговли¹. Но многие государства-члены сталкиваются с трудностями в этой сфере, что отрицательно сказывается на расходах бизнеса, его эффективности и качестве предоставляемых гражданам и компаниям услуг. По мнению Еврокомиссии, для материализации преимуществ цифровых технологий взаимодействие граждан и

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. P. 74. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

компаний с публичными властями должно быть таким же прозрачным и быстрым, как в частном секторе. Поэтому предлагается расширить применение принципа «once only», в том числе в трансграничном измерении. Однако страновая практика, констатировала Комиссия, особенно при регистрации бизнеса, трудоустройства, обучения, местожительства и автомобилей сильно различается в ЕС. Лучшая ситуация на Мальте, в Португалии и Эстонии, худшая - в Греции, Словакии и Венгрии.

Заметим, что применение в публичной службе стран-участниц стратегии «digital-by-default» (все услуги только в цифровом режиме) может ежегодно сэкономить Сообществу около 10 млрд евро. Принятие e-invoicing в сфере публичных закупок способно принести Евросоюзу ежегодный выигрыш в 2,3 млрд евро. Парадокс: многие европейские компании по-прежнему сталкиваются с бумажными формальностями. Оказывается, что онлайн-регистрация компаний применяется только в 16-ти государствах-членах, хотя электронная регистрация новых компаний принесла бы экономию от 21 до 58 млн евро.¹ Есть и другие пробелы в едином цифровом рынке. Например, его фрагментарность, а зачастую неполнота контактных пунктов между публичными властями и гражданами/бизнесом во всей Европе. Необходимо также улучшить трансграничную деятельность граждан и бизнеса через укрепление и интеграцию существующих порталов, сетей, услуг и систем, скажем, «Your Europe», «Contact Points for Construction Products» и т. д. Требуются конкретные политические шаги по укреплению единого цифрового рынка ЕС, совершенствование союзного

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. P. 74. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

законодательства, в частности, адаптация корпоративного права к цифровым инструментам. Окончательное создание единого цифрового рынка ЕС рассматривается комплексно, то есть с учетом развития публичной службы государственных, реализации различных проектов, продвижения e-health, e-transport, e-energy, инвестиций в цифровой сектор и т. д.¹.

Важным политическим приоритетом ЕС является противодействие киберугрозам и вызовам. Информационно-коммуникационные технологии «...являются своего рода обоюдоострым мечом – наряду с благами, непременно появляются новые угрозы... организационные структуры и физические барьеры, действовавшие в течение веков, сегодня подвергаются мощному давлению со стороны постоянно усиливающихся киберугроз. Даже национальные границы скорее препятствуют, чем защищают нас от глобальных вызовов, что требует скоординированных действий различных акторов, включая публичный и частный сектора, организации и страны-участницы ЕС»². Нарушение кибербезопасности пагубно сказывается в государственной, общественной, производственной и частной жизни. Инциденты в сфере кибербезопасности могут прервать поставки жизненно-важных услуг (водо- и энергоснабжение, мобильная связь и т. д.). Угрозы могут иметь различные причины, включая криминал, политические мотивы, террористические или спонсируемые государ-

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. P. 76. http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

² ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) Annual Report 2013. P. 8. [media/disk/enisa-annual-report – 2013](http://media/disk/enisa-annual-report-2013).

ством атаки, природные катаклизмы и непредумышленные ошибки. Что же касается киберпреступлений, то налицо рост их масштаба, числа и разновидностей атак, численности жертв и экономического ущерба¹. В последние годы объектами компьютерных преступлений в ЕС стали офисы крупных банков, информационные системы, важные политические и административные структуры, социальные сети, базы данных управленческих структур, органы военного управления и прочее. Так, в июне 2012 г. в социальные сети Евросоюза хакеры выложили 6,5 млн паролей. Миллионы пользователей были вынуждены поменять пароли и свои персональные данные из-за рисков².

Граждане ЕС весьма озабочены различными видами киберпреступности. В рабочем документе Еврокомиссии отмечается, что доверие к цифровой среде подрывается беспокойством по поводу уважения фундаментальных прав, в частности, защиты персональных данных. Хотя многие европейцы соглашались с тем, что раскрытие персональных данных все больше становится частью их жизни, они чувствуют утрату контроля над своими данными. Значительное большинство граждан ЕС (74 %) предпочли бы предварительно одобрить сбор и распространение своих персональ-

¹ Commission Staff Working Document «A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence. Accompanying the document -Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. {COM(2015) 192 final} Brussels, 06.05.2015. P. 48.//www.google.com/search?q=11.%

² Dekker M., Karsberg C., Daskala B. Cyber Incident Reporting in the EU. An overview of Security articles in EU legislation. August, 2012. P. 3.

ных данных¹. По данным Евробарометра, опасение стать жертвой преступников высказали интернет-пользователи всех стран участниц, 68 % респондентов (в среднем по ЕС) озабочены интернет-кражей под чужим именем. Проникновение в собственный компьютер (получение e-mail, телефонного звонка, логина с целью доступа в чужой компьютер) опасаются 66 % респондентов, а стать жертвой подделки банковской карты или онлайн-банковского мошенничества – 63 %. Конечно, данные по различным странам разнятся. Так, например, онлайн-мошенничества более всего опасаются в Польше – 19 %, меньше всего – в Греции и Болгарии (по 6 %). В среднем по ЕС – 12 %².

Поэтому страны-участницы ЕС ввели в свое внутреннее законодательство административные и уголовные санкции за преступления в сфере высоких технологий. Например, в Великобритании с 1990 г. действует Акт о компьютерных злоупотреблениях. УК ФРГ предусматривает лишение свободы сроком до 3 лет за незаконное получение лицом компьютерных данных, которые предназначены для других лиц, находящихся под специальной защитой от неправомерного доступа, с целью извлечения выгоды для себя или для третьего лица. Наказанию в виде штрафа или заключения сроком до 2 лет подлежат стирание, уничтожение, приведение в негодность, изменение данных или сама попытка таких действий. Консультативный комитет Нидерландов по

¹ Commission Staff Working Document «A Digital Single Market Strategy for Europe – Analysis and Evidence. Accompanying the document – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe {COM(2015) 192 final} p. 45. <http://www.google.com/search>

² Special Eurobarometer 423. Cyber Security. Report. European Commission. Fieldwork: October 2014. Publication: February 2015. P.65. http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html

компьютерным преступлениям предложил конкретные рекомендации по внесению изменений в Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы страны, разработал классификацию компьютерных преступлений.

В 1999–2015 гг. в ЕС увидели свет несколько правовых актов по противодействию киберпреступности, было реализовано несколько программ и планов. В частности, программа «Безопасный Интернет 2009–2013 гг

Самостоятельно противостоять киберпреступности из-за ее трансграничного характера страны-участницы ЕС не могут. Требуется координация их сотрудничества, гармонизация и унификация внутреннего законодательства. Совсем не случайно еще в 2000 г. саммит Евросовета в Фейре утвердил общий план действий в рамках инициативы «Электронная Европа», где подчеркивалось актуальность борьбы с киберпреступностью¹.

Право Евросоюза выделяет несколько разновидностей незаконных деяний в компьютерной сфере:

- преступления, затрагивающие частную жизнь: незаконный сбор, хранение, изменение, раскрытие или распространение персональных данных;

- преступления, связанные с содержанием информации: распространение порнографии, в частности детской, расистские высказывания и информация, подстрекающая к насилию;

- экономические преступления, несанкционированный доступ и саботаж: незаконное использование систем (т. е. хакерство, компьютерная диверсия, распространение вирусов, компьютерный шпионаж, компьютерная фальсификация данных, компьютерное мошенничество);

¹ Правовое регулирование борьбы с киберпреступностью, кибертерроризмом и трафиком людей: опыт Европейского союза / отв. ред. В.Г. Кюютин, А.П. Новиков. Бишкек–Москва, 2010. С. 13.

- преступления в сфере интеллектуальной собственности: нарушение правовой защиты компьютерных программ и баз данных, авторских и смежных прав¹.

Кибербезопасность является важнейшей задачей государств-членов ЕС, его институтов, европейской бюрократии, бизнес-сообщества, провайдеров информационно-коммуникационных услуг, правоохранительных органов на европейском уровне (Европол, Евроюст), рядовых и корпоративных пользователей Интернета, информационных сетей. Важным шагом Евросоюза по противодействию преступности в сфере High Tech стало учреждение в 2004 г. Европейского агентства, в задачу которого входит содействие «...обеспечению высокого уровня сетевой и информационной безопасности в Сообществе путем развития соответствующей культуры на благо граждан, потребителей, бизнес-сообщества и организаций публичного сектора Евросоюза»².

За прошедшие годы Агентство накопило ценный опыт по решению своих уставных целей и задач. В частности, Агентство курирует вопросы безопасности публичных и корпоративных компьютерных сетей и услуг, собирает и обобщает случаи киберпреступлений на всей территории ЕС, содействует электронной идентификации транзакций на внутреннем рынке ЕС, распространяет лучшую практику по идентификации случаев киберпреступлений и т. д.³.

¹ Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region: Creating a safer Information Society by improving the Security of Information infrastructures and combating computer-related crime (COM(2000) 890 final.

² Regulation (EC) № 460/2004 of the European Parliament and of Council of 10 March establishing the European Network and Information Security Agency. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:124153>

³ ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) Annual Report 2012. [media/disk/enisa-annual-report – 2012](http://media/disk/enisa-annual-report-2012).

В поле его зрения и деятельности также интенсивная тренинговая работа с различными акторами ИК-сектора, сотрудничество с Европоллом, значительная публикаторская деятельность (медиа-релизы для прессы, радио, телевидения и организаций, имеющих собственные веб-сайты, на английском, немецком, французском, испанском и греческом языках, поддержка онлайн-страниц на немецком, французском и греческом языках). Публикации Агентства являются гранью его бренда и важным средством коммуникации для выполнения его миссии¹.

Агентство действует в широкой политико-правовой среде. Среди политических документов отметим «Стратегию кибербезопасности Европейского союза» (2013 г.), «Заключение» Совета ЕС, касающееся Сообщения Еврокомиссии и Верховного Представителя по общей внешней политике и политике безопасности «Открытое и безопасное киберпространство» (2013 г.), Сообщение Еврокомиссии «Защитим Европу от масштабных кибератак: повышение готовности, безопасности и надежности информационных сетей», Сообщение Еврокомиссии «Достижения и последующие шаги по обеспечению глобальной кибербезопасности» (2011 г.), Сообщение Еврокомиссии «Формат наращивания доверия на едином цифровом рынке» (2012 г.) и др.

Правовая база функционирования Агентства в последние годы обогатилась за счет таких нормативно-правовых актов, как Директива 2008/114/ЕС «Об идентификации важных объектов инфраструктуры Евросоюза и оценке необходимости их защиты», Регламент № 910/2014 «Об электронной идентификации и услугах для электронной транзакции на внутреннем рынке», Регламент № 611/2013 «О мерах,

¹ ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) Annual Report 2013. [media/disk/enisa-annual-report – 2013](http://media/disk/enisa-annual-report-2013).

применимых для извещения о случаях нарушения персональных данных» и т. д.¹.

Агентство адаптирует свою деятельность к требованиям времени. Так, на 2015–2017 гг. ставятся следующие стратегические цели:

- развивать и поддерживать высокий уровень экспертизы акторов ЕС, учитывая изменения в сфере сетевой и информационной безопасности;

- содействовать государствам-членам и институтам Евросоюза наращивать потенциал по противодействию киберугрозам;

- помогать государствам-членам и Еврокомиссии разрабатывать и реализовать политику, учитывающую потребности сетевой и информационной безопасности;

- повышать сотрудничество государств-членов и сообществ, занимающихся вопросами сетевой и информационной безопасности².

- Для реализации этой повестки определены конкретные меры, ресурсы и бюджет. Касательно первой цели Агентству предстоит, в частности:

- оказывать содействие добровольному информированию акторов о технике повышения качества сбора, оценки и идентификации информационных угроз и рисков;

- установить взаимодействие с акторами в сфере информации, касающейся анализа угроз;

- идентифицировать новые технологические области и оценить реализацию угроз и рисков;

- использовать передовые методы в целях содействия процессу управления знаниями.

¹ Work Programme 2015 Including Multi-Annual Planning. Decision № MB/2014/12 of the Management Board of the European Union Agency for Network and Information Security. (Adopted at the MB Meeting on 28 October 2014).

² Ibidem. P. 8.

Для реализации 2-й стратегической цели Агентство намерено помогать государствам-членам и Еврокомиссии выполнить положения Директивы, касающейся информационных сетей, содействовать государствам-членам и компаниям частного сектора в распространении лучшей практики и т. д.

3-я стратегическая цель предусматривает содействие государствам-членам в организации тренингов и семинаров, проведении консультаций с представителями индустрии ИТ по идентификации общих приоритетов стандартов борьбы с киберпреступности и прочее.

4-я стратегическая цель будет достигнута через планирование и оценку занятий по кибербезопасности и т. д.¹

Из всего вышесказанного напрашивается ряд выводов. Важным политическим приоритетом ЕС, его государств-членов является развитие «e-government». Через различные союзные программы, проекты и инициативы на этом пути достигнуты общепризнанные достижения. Включая развитие инфраструктуры ИКТ в органах публичной власти и управления, обучение публичных служащих компьютерной грамотности, разработку и применение электронных административных процедур, обеспечение государственными высококачественными услугами граждан и бизнес-сообщество. В Евросоюзе функционирует информационное общество, обеспечивающее новое качество жизни граждан. ИК-технологии изменили политический ландшафт ЕС, его государств-членов. Граждане и бизнес-сообщество выполняют важную функцию в политических процессах, повысили свой статус в политической системе Сообщества. Сегодня в политической повестке Евросоюза – правовые, административные, технические и иные меры по заверше-

¹ Work Programme 2015 Including Multi-Annual Planning. Decision № MB/2014/12 of the Management Board of the European Union Agency for Network and Information Security. (Adopted at the MB Meeting on 28 October 2014).

нию единого цифрового рынка, совершенствование деятельности публичных администраций.

В то же время ЕС наращивает меры в борьбе с киберугрозами. К чему бюрократию ЕС, его государств-членов подталкивает свобода пересечения внутренних границ, создание общего пространства, облегчающего деятельность преступных сообществ, в том числе в сфере ИК-технологий. На высшем политическом уровне в 2004 г. было учреждено Европейское агентство по сетевой и информационной безопасности. В этих целях были реализованы различные меры, включая обучение провайдеров информационных услуг, представителей частного и публичного секторов формам и методам борьбы с киберпреступностью. Агентство содействует принятию важных политических и нормативно-правовых актов на союзном уровне. Хорошо зарекомендовали себя публикаторская деятельность Агентства, тесное взаимодействие с государствами-членами ЕС, Европол, Евроюстом и международным сообществом. Агентство работает на перспективу, а с учетом новейших изменений, в том числе технологических и во внешней среде, для надлежащего выполнения своей миссии.

Глава 6. ПОТЕНЦИАЛ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ГОСУДАРСТВАХ- ЧЛЕНАХ ЕАЭС

В этой части книги мы не столько детально рассматриваем состояние дел в развитии электронного правительства в государствах-членах ЕАЭС, сколько пытаемся выяснить: готовы ли они развивать союзное электронное управление? В решении этой стратегической задачи видится важнейшее условие будущего успешного функционирования ЕАЭС, в рамках которого реализуются проекты общего таможенного пространства, общего экономического пространства и т. д.

Российская Федерация, наряду с другими государствами мира, вступила в эпоху электронного управления в начале 2000-х гг., когда начала формироваться соответствующая правовая база. В январе 2002 г. в Российской Федерации был принят Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10 января 2002 г. № 1-ФЗ), цель которого – обеспечение правовых условий использования электронной цифровой подписи в электронных документах. Кроме того, положения Закона распространялись на отношения, возникающие при совершении гражданско-правовых сделок и в других предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях¹. Среди других

¹ Федеральный Закон «Об электронной цифровой подписи» (от 10 января 2002 года № 1-ФЗ).

правовых актов – Федеральный Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 года № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организации по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», Федеральный Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ, Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ) подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 года № 729-р, Постановление Правительства РФ от 6 сентября 2012 года № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти» и др.

Реализация планов РФ по развитию электронного правительства и информационного общества осуществляется путем разработки и реализации государственных программ, планов и стратегий. В январе 2002 г. была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 гг.)», предусматривающая повышение качества взаимоотношений государства и общества за счет расширения доступа граждан к информации, касающейся деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг населению, внедрения единых стандартов обслуживания населения, улучшения деятельности органов госу-

дарственного управления и т. д.¹. В ходе реализации программы в первоначальный документ вносились изменения и поправки, проводился анализ ее реализации. В качестве единственного исполнительного органа «Электронной России» в части проектирования и создания инфраструктуры электронного правительства было назначено ОАО «Ростелеком».

Проведенный в 2008 г. анализ выявил «узкие места» программы, в том числе излишне ведомственный характер, что не способствовало качеству взаимоотношений государства и общества. Кроме того, внедрение информационных систем приводило к дублированию традиционного бумажного документооборота, делая его автоматизацию экономически неоправданной. Не была реализована в полной мере свобода граждан на доступ к информации, не повысилась эффективность процессов оказания услуг и перевод взаимоотношений между государственными органами, органами местного самоуправления, гражданами и бизнеса в электронный вид. Высказывались и другие серьезные замечания.

В сентябре 2009 г. в программу были внесены коррективы². В частности, намечались мероприятия, цели и показатели результативности программы, направленные на построение инфраструктуры электронного правительства. Создавать ее предполагалось на унифицированной технологической платформе. Кроме оказания услуг гражданам и бизнес-сообществу, следовало проводить мониторинг со-

¹ Правительство Российской Федерации. Постановление от 28 января 2002 года № 65 «О Федеральной Целевой Программе «Электронная Россия (2002–2010 гг. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 26. 07. 2004 года № 380, от 15.08.2006 года № 502 ,от 10.03.2009 г. № 219 , от 10.09.2009 г. № 721, от 09. 06. 2010 г. № 403. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

² Постановление № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». <http://government.ru/gov/results/8099/>.

циально-экономического развития страны, управлять ходом выполнения приоритетных национальных задач и т. д. Что же касается предоставления потребителям электронных услуг, то в центр проблемы ставились требования и запросы граждан и бизнес-сообщества в отношении режима онлайн, что очень выгодно отличается от непосредственных обращений граждан¹.

Реализация «Электронной России» в какой-то мере стимулировала переход на предоставление государственных услуг в электронном виде. В декабре 2009 г. в тестовом режиме заработал портал государственных услуг, где первоначально анонсировались услуги ГИБДД, Федеральной миграционной службы, Федеральной налоговой службы, Пенсионного фонда, ЗАГСа и Росреестра (официальное открытие портала состоялось 15 декабря 2009 г.). На портале размещалась информация о 110 услугах федерального уровня и более 200 – регионального и муниципального. В конце 2011 г. в Москве и других населенных пунктах стали устанавливаться инфокоммуникационные терминалы для связи с порталом государственных услуг. К тому времени на портале государственных услуг было размещено 34 тыс. 319 услуг, в том числе 945 федеральных, 11 тыс. 739 региональных, 21 тыс. 608 муниципальных и 27 прочих. В электронном виде было предоставлено 511 услуг, а численность авторизованных пользователей составило 1 млн 316 тыс. 139 человек. С 2013 г. появилась также возможность выходить на портал с использованием универсальной электронной карты.

Вместе с тем отмечаются сложности развития электронного правительства, в частности в связи с регистрацией на портале государственных услуг. Российские политологи

¹ *Рожков В.Ю.* Электронное правительство – перспективы внедрения новых информационно-коммуникационных сервисов // Вестник Московского университета. 2010. Серия 10. Журналистика. № 4. С. 137.

О.А. Прудникова и А.Е. Щеглова утверждают: «Многие жители удаленных регионов и небольших населенных пунктов страны не имеют возможности обратиться, например, в центры продаж и обслуживания клиентов ОАО «Ростелеком» из-за отсутствия таковых. В силу чего не все могут зарегистрироваться на портале, а следовательно, получить государственную услугу в электронном виде... сам факт необходимости посещения какой-либо организации только для того, чтобы зарегистрироваться на портале госуслуг РФ, ставит под сомнение достижение целей программы «Электронная Россия»¹.

Не был достигнут необходимый уровень межведомственного электронного документооборота и электронного взаимодействия, что должно освободить граждан и бизнес-сообщество от повторного предоставления в органы государственной власти различных документов, справок, данных и т. д. Но введение безбумажного документооборота требует решения вопроса об архивном хранении и обеспечении использования электронных документов в процессе хранения. «Эта проблема становится все более острой в связи с форсируемым правительством РФ процессом перехода органов государственной власти на электронный документооборот, лавинообразным нарастанием объемов документации, создаваемой в электронном виде»². Для того чтобы исправить ситуацию с электронным документооборотом, Правительство РФ в сентябре 2012 г. приняло соответствующее Постановление, обязывающее федеральные органы исполнительной власти и правительство РФ до 31 декабря

¹ Прудникова О.А., Щеглова А.Е. Совершенствование государственных услуг: современный подход в условиях модернизации экономики // Власть. 2014. № 4. С. 79–80.

² Юмашева Ю.Ю. Архивы электронных документов: проблемы и возможные решения // Власть. 2015. № 3. С. 62.

2017 г. полностью перейти на обмен электронными документами в ходе своего взаимодействия¹.

Программа «Электронная Россия» уделила внимание созданию единой системы управления профессиональным развитием гражданских служащих, применяемых в своей деятельности ИКТ для оказания государственных и муниципальных услуг. В 2002–2009 гг. были получены некоторые результаты: разработаны программы обучения, методики и программно-технические средства проведения аттестации и оценки уровня квалификации работников органов государственной власти в области использования современных ИКТ, разработаны рекомендации по эффективному применению современных технологий связи в управленческой деятельности руководителей на примере видеоконференцсвязи, проведено обучение и тестирование работников ряда министерств и находящихся в их ведении федеральных служб и агентств в области использования информационных и телекоммуникационных технологий². И все же проблема остается, особенно для российских муниципалитетов. «По результатам опроса, проведенного НП «Электронный муниципалитет» в 2010 г., среди более чем 600 муниципальных образований России лишь 44 % организаций имели полноценную ИТ-службу, 32 % имели штатного ИТ-специалиста, а в 24 % случаев компетентные ИТ-специалисты в муниципалитете вообще

¹ Постановление Правительства РФ от 06. 09. 2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти». <http://government.ru/docs/4997/>

² Правительство Российской Федерации. Постановление от 28 января 2002 г. № 65 «О Федеральной Целевой Программе «Электронная Россия (2002–2010 гг. (в ред. Постановлений Правительства РФ от 26.07.2004 г. № 380, от 15.08.2006 г. № 502, от 10.03.2009 г. № 219, от 10.09.2009 г. № 721, от 09. 06. 2010 г. № 403. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online>.

отсутствовали»¹. На федеральном уровне также были и остаются проблемы с квалифицированными кадрами.

Еще до завершения программы «Электронная Россия» была принята Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 г. В документе излагались предпосылки его реализации, включая широкое распространение ИК-технологий в социально-экономической сфере, органах государственной власти, в медицине, здравоохранении, образовании и науке, выросший уровень электронной грамотности населения, широкое применение электронного бизнеса, создание необходимой инфраструктуры ИКТ, в том числе наличие ведомственных сайтов в Интернете практически всех органов государственной власти². В то же время в документе подчеркивался преимущественно внутриведомственный характер использования ИК-технологий в органах государственной власти, что отрицательно сказывалось на межведомственном взаимодействии и качестве государственных услуг, предоставляемых гражданам. Крупным недостатком внедрения ИКТ в России признавался тот факт, что организации и граждане не могут получать государственные услуги без непосредственного посещения государственного органа. Недостатком деятельности государственных информационных систем, помимо отсутствия единой нормативно-правовой базы их формирования, признавались также недоступность органов государственной власти к базам данных других государственных органов, многократный сбор и дублирование информации в разных системах, затрудненность доступа граждан к информационным системам, недостаточная оперативность при подготовке управленческих решений,

¹ Лазаричева Е.С. Муниципальный уровень электронной демократии: теоретические и практические аспекты // Власть. 2013. № 4. С. 40.

² См.: Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10. 03. 2009 г. № 219).

несвоевременное обновление сайтов в сети Интернет, отсутствие необходимой информации для граждан и организаций о порядке и условиях предоставления услуг.

Такая ситуация, говорилось в Концепции, не способствует целям и задачам формирования электронного правительства в РФ, среди приоритетов которого – повышение качества и доступности государственных услуг, снижение административных издержек, внедрение единых стандартов обслуживания граждан, повышение качества административно-управленческих процессов, оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти.

Поэтому намечалось, во-первых, развивать системы обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования ИК-технологий (развитие сайтов государственных услуг в сети Интернет, создание структур общественного доступа к информации, касающейся деятельности государственных органов и государственных услуг, предоставляемым в электронном виде и т. д.). Во-вторых, обеспечить государственные услуги с использованием современных ИКТ. В том числе через создание многофункциональных центров, использование сети Интернет (для учета объектов недвижимости, регистрации прав на них, обеспечение социальной помощи и социальных выплат). Концепция предусматривала также создание единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия. Не меньшее значение придавалось созданию системы электронного документооборота, мониторинга деятельности государственных органов, формирования нормативно-правовой базы электронного правительства и т. д.¹.

¹ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10. 03. 2009 г. № 219).

Принятый в июле 2010 г. Федеральный закон регламентировал нормативную и методическую основу повышения качества исполнения функций органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере предоставления услуг¹. В 2012 г. был опубликован перечень сведений, находящихся в распоряжении государственных органов различного уровня и органов муниципального управления, участвующих в предоставлении государственных услуг или муниципальных услуг. Ответственность за сохранение такого рода сведений возложена на ряд федеральных министерств: труда, образования и науки, экономического развития, юстиции и др.

В последние годы в РФ увидели свет новые базовые документы по информатизации государственного управления, в том числе Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)», Стратегия развития отрасли информационных технологий в РФ на 2014–2020 гг. и на перспективу до 2025 г., План мероприятий (дорожная карта) «Развитие отрасли информационных технологий» и др.

Большое стратегическое значение в развитии федеральной правовой базы предоставления публичных услуг имеет государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)». В документе, в который неоднократно вносились изменения, заявлено о развитии государственных и муниципальных услуг в электронной форме с использованием ИКТ, соответствующего портала, многофункциональных центров, универсальной электронной карты и других средств². В стране все активнее вводится электронный документооборот. Сошлемся на Постановление Правительства

¹ Федеральный Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

² Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)» Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 20. 10. 2010. № 1815-р. <http://government.ru/media/files/41d47c465b2b53f82bb1.pdf>

Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 553 «О порядке оформления и представления заявлений и иных документов, необходимых для предоставления государственных и/или муниципальных услуг, в форме электронных документов»¹.

Сегодня электронное правительство в России ускоренно развивается. Создана необходимая инфраструктура его функционирования. Свои веб-сайты имеют Правительство РФ, федеральные министерства, ведомства и службы, Государственная дума, Совет Федерации, судебные федеральные инстанции (Конституционный суд, Верховный суд и т. д.). В Интернете доступны веб-сайты органов законодательной, исполнительной и судебной властей субъектов РФ (Санкт-Петербурга, Татарстана, Башкортостана, Калужской, Тюменской, Саратовской и другие областей, Забайкальского края и т. п.), многих местных органов управления. В РФ утверждены перечни государственных и муниципальных услуг (всего 72 позиции). Например, в электронном виде на муниципальном уровне предоставляется 19 услуг:

- в сфере образования (прием заявлений о зачислении в муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную образовательную программу дошкольного образования (детские сады), а также постановку на соответствующий учет и др.);

- в сфере здравоохранения (прием заявок/запись на прием к врачу в муниципальное учреждение здравоохранения, выдача гражданам муниципальными учреждениями здравоохранения направлений на прохождение медико-социальной экспертизы);

- в сфере культуры – предоставление информации о времени и месте проведения театральных представлений, филармонических и эстрадных концертов, гастрольных мероприятий театров и филармоний, киносеансов, анонсы

¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2011. № 129, ст. 4479.

данных мероприятий, предоставление доступа к изданиям, переведенным в электронный вид, хранящимся в муниципальных библиотеках, в том числе к фонду редких книг, с учетом соблюдения требований законодательства Российской Федерации об авторских и смежных правах и др.;

- в сфере ЖКХ – прием документов, необходимых для согласования перепланировки и (или) переустройства жилого (нежилого) помещения, выдача соответствующих решений о согласовании или об отказе, прием документов, необходимых для согласования перевода жилого помещения в нежилое или нежилого помещения в жилое, а также выдача соответствующих решений о переводе или об отказе в переводе¹.

В соответствии с Концепцией развития механизма государственных и муниципальных услуг, предусматривается создание Единого портала, упрощение регистрации на портале, создание единой системы справочников и классификаторов для государственных информационных систем, возможность оплаты пошлин и начислений в режиме онлайн, формирование единого пространства доверия электронной подписи и т. д. В качестве наиболее востребованных услуг, по которым будут прорабатываться единые решения для всех этапов их оказания, выбраны 15 федеральных, 20 региональных и муниципальных услуг, включая регистрацию, подачу заявлений, запись в очередь на посещение, оплату, информирование, обжалование.

¹ См. подробнее: Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ) подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-п. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164983;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.8027680830758307>

“Дорожная карта” по реализации Концепции предусматривает увеличение численности граждан РФ, использующих механизмы получения государственных и муниципальных услуг: в 2014 г. – 39 %, в 2015 г. – 40 %, в 2016 г. – 50 %, в 2017 г. – 60 %, в 2018 г. – 70 %.

Например, с начала 2015 года зафиксировано 28,8 млн посещений единого портала государственных услуг. Всего же с момента запуска портал посетили 205 млн раз. Среднесуточное количество посещений за указанный период – 191 тыс. За первые пять месяцев 2015 г. пользователи заказали на портале 6,5 млн федеральных, 256 тыс. региональных и 278 тыс. муниципальных услуг. Наиболее востребованные услуги на портале – проверка штрафов ГИБДД, налоговой задолженности, информация о состоянии лицевого счета в системе пенсионного страхования, оформление загранпаспорта.

С 22 мая 2015 г. многофункциональные центры предоставляют государственные и муниципальные услуги по принципу «одного окна». Например, Федеральная налоговая служба РФ предоставляет сведения, содержащиеся в реестре дисквалификации лиц, а также данные Единого государственного реестра юридических лиц по запросу физических и юридических лиц. МВД выдает сведения об административных нарушениях в области дорожного движения, водительские удостоверения при замене и утрате, международные удостоверения.... Росреестр по запросам физических и юридических лиц предоставляет сведения, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости... Федеральная миграционная служба проводит выдачу, замену паспортов граждан Российской Федерации. ЗАГС, среди прочего, осуществляет государственную регистрацию рождений, смертей. Перечень услуг будет постоянно расширяться.

Невозможно не упомянуть о попытках российского правительства развивать систему госзакупок государственных компаний. Сегодня госзакупки осуществляются

на пяти площадках – Единой электронной торговой площадке, «Электронных торговых системах», в Государственном унитарном предприятии (ГУП) «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан», «Сбербанк-АСТ» и «РТС-тендере». Сегодня, по данным официального сайта закупок, на электронный аукцион приходится менее 1 % всех закупок госкомпаний. Таким образом, подавляющее большинство закупок проводится через бумажные процедуры, что оставляет возможность фальсификации, например, подмены документов, преждевременного вскрытия заявок и т. д. С 2017 г. госзаказ должен полностью перейти в электронный вид. С 1 июля 2016 г. начнется переходный период, когда площадки для электронных торгов будут вправе использовать электронные процедуры наряду с бумажными. Появится единый реестр поставщиков, который позволит ввести единую аккредитацию участников закупок одновременно на всех электронных площадках, что упростит доступ поставщиков как к закупкам госкомпаний, так и к госзаказу. Кстати говоря, отбор площадок для электронных торгов (сейчас пока невозможно назвать точное их число) будет проводиться в форме открытого конкурса с привлечением неограниченного числа участников¹.

Электронное правительство позволяет контролировать деятельность публичных служащих. С 2012 г. их действия можно обжаловать по Интернету в связи с нарушением срока предоставления государственной услуги, отказа в приеме документов, представление которых предусмотрено нормативно-правовыми актами РФ. На основе жалоб граждан составляются рейтинги и антирейтинги органов власти, а вся информация о нарушениях должна передаваться премьер-

¹ Ведомости. Деньги& власть. Пятница. 15 декабря 2015 г. www.vedomosti.ru

министру¹. С 1 января 2015 г. в РФ функционирует Федеральная система досудебного рассмотрения жалоб граждан на деятельность государственных органов, обязанных предоставлять государственные услуги. Федеральная система интегрирована в инфраструктуру электронного правительства страны². У граждан есть возможность непосредственно через веб-сайты обращаться к конкретному правительственному органу.

В России еще много нерешенных вопросов. Один из них – готова ли политическая система РФ к инновациям, и каким должен быть оптимальный масштаб электронизации, в частности процесс оказания услуг населению³. Остро стоит проблема электронного участия. При разработке сайтов министерств и ведомств следует создать простые и доступные для пользователей инструменты электронного участия, в том числе обратной связи. По данным российского политолога М.В. Леоновой, при анализе функционирования 72 сайтов органов исполнительной власти РФ из 14 инструментов обратной связи, применяемых на сайтах электронного правительства в странах ЕС, в России фактически применяются всего 6. Наиболее востребованы «предоставление информации» (90 % сайтов) и «простой вопрос» (2/3 сайтов). Таким образом, фактическая ситуация деформирует исходную идею развития электронного правительства России, снижает потенциал

¹ *Фионова Л.Р.* Нормативное регулирование документной коммуникации органов власти с населением // *Власть.* 2014. № 2. С. 90.

² World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. Success Stories 2015. International Telecommunication Union. 2015. P. 147.

³ *Кобылинский Б.В.* ИТ-технологии и государственное управление // *Власть.* 2014. № 3. С. 98.

развития электронного участия и ограничивает гражданскую инициативу¹.

Несмотря на видимые успехи, программа информатизации страны – формирование информационного общества и электронного правительства, изложенная в Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г., в значительной части не выполняется. Не достигнуты планируемые показатели: удельный вес домашних хозяйств, имеющих доступ к сети Интернет с персонального компьютера, составил 65,1 % (целевое значение – 75 %), удельный вес организаций, использующих широкополосный доступ к сети Интернет, составил 79,4 % (целевое значение – 85 %), удельный вес, организаций, имеющих веб-сайты, составил 41,3 % (целевое значение – 75 %), удельный вес федеральных государственных услуг которые население может получать в электронном виде, составил 3,3 % (целевое значение – 98 %), удельный вес региональных государственных услуг, которые население может получить в электронном виде, составил 1,1 % (целевое значение – 44 %)².

Но в мировой статистике развития информационного общества и электронного правительства Россия смотрится неплохо. В 2013 г. в мировом Индексе развития электронного правительства страна заняла 27 место – 0,7296 балла из 1,0. При этом компонент «онлайновые услуги» составил 0,7087, компонент «телекоммуникационная инфраструктура» – 0,6413, компонент «человеческое раз-

¹ *Леонова М.В.* Электронное участие в России и Европейском союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 125.

² *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Реализация стратегии инновационного развития России: оценка результатов // Власть. 2015. № 3 С. 34.

витие» – 0,8388¹. Процент граждан РФ, пользующихся Интернет-услугами, составил 53,27 %. Численность абонентов телефонной связи на 100 жителей составила 29,97, а сотовой связи – 182,92. Благодаря развитию инфраструктуры Интернета и удешевлению подключения к его сетям в России уже созданы возможности для массового пользования его ресурсами². Россия, наряду с Казахстаном, входит в число 50 стран мира, граждане которых используют ИКТ для участия в управлении государством и в публичной политике.

Белоруссия. В 2013 г. республика занимала 38 место в мире по Индексу развития ИК-технологий (6,89), вместе с Россией вплотную приблизившись к передовым странам мира (средний балл для них 7,2)³. В мировом Индексе развития электронного правительства Беларусь занимала 55-ю строчку – 0,6053 балла из 1,0. Компонент «онлайн-услуги» составил 0,3228, компонент «телекоммуникационная инфраструктура» – 0,6069, компонент «человеческий капитал» – 0,8861. Численность лиц – пользователей Интернета достигла 46,91 %, абонентов телефонной связи и мобильных телефонов (на 100 жителей) соответственно 46,86 и 113,52⁴.

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 222. <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E>

² Реутов Е.В., Тришина Т.В. Интернет-практики и информационные предпочтения населения // Социс. 2015. № 4. С. 143.

³ Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 114. http://www.itu.int/en/ITU_D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

⁴ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 219. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Такая статистика отражает достижения политики республики в развитии информационного общества и электронного правительства. В Беларуси сформирована адекватная нормативно-правовая база политики в сфере ИКТ и электронного правительства, включая Указ Президента Республики Беларусь от 6 апреля 1999 г. № 195 «Концепция государственной политики в области информатизации, Декрет Президента Республики Беларусь от 22 сентября 2005 г. № 12 «О Парке высоких технологий», Закон Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 28. 12. 2009 г. № 113-3, Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 г. № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 9 августа 2011 г. № 1074 «Об оказании электронных услуг и реализации государственных функций в электронном виде посредством общегосударственной автоматизированной информационной системы», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28. 03. 2011 г. № 384 «Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 гг.», Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10. 02. 2012 г. № 138 «О базовых электронных услугах» и т. д.

В апреле 1999 г. Указом президента Беларуси была принята «Концепция государственной политики в области информатизации», инициировавшей широкий комплекс работ по внедрению ИКТ в различные сферы жизнедеятельности страны, включая государственное и местное управление, здравоохранение, образование, науку и т. д. Стала развиваться инфраструктура государственных органов в целях обеспечения автоматизированного информационного взаимодействия между ними на базе формирования единого национального информационного ресурса, выхода в глобальные международные информационные сети. Были

определены информационные ресурсы, имеющие государственное значение.

Вместе с тем в республике обнаружился ряд проблем в сфере информатизации, в частности низкое использование ИКТ, отсутствие целостной информационной инфраструктуры, дефицит информационной поддержки рынка товаров и услуг, неготовность ряда государственных органов к применению ИК-технологий, нехватка квалифицированных кадров в области создания и использования ИКТ. Для преодоления недостатков была принята Государственная программа «Электронная Беларусь» на 2003–2005 гг., а в перспективе до 2010 г.¹ Программа предусматривала формирование единого информационного пространства в контексте создания информационного общества, что обеспечило бы условия для повышения эффективности экономики, государственного и местного управления, реализации прав на свободный поиск, передачу и распространение информации о состоянии социально-экономического развития общества и политических процессов. Помимо технологических, инфраструктурных, образовательных и иных аспектов, предусматривалась реализация собственно политической задачи – совершенствование деятельности государственных органов на основе использования ИК-технологий. Решение этой проблемы планировалось осуществить на втором (2004–2005 гг.) и третьем (2006–2010 гг.) этапах программы, когда должна была войти в строй единая информационная структура для государственных органов, сформирован единый национальный информационный ресурс, внедрены электронная торговля и электронный документооборот.

¹ Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003 - 2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь». http://www.portalus.ru/modules/computers/rus_readme.php?archive=1126440877&id=1096364518&start_from=&subaction=showfull&ucat=4

Из собственно политических задач программы отметим реализацию конституционного права граждан на информацию из всех общедоступных информационных систем, создание и использование документов в электронной цифровой форме, создание правовых условий для широкого использования электронных документов в государственном управлении и гражданско-правовой сфере, гласность и открытость при рассмотрении заявлений на получение лицензий и сертификатов, общественный контроль за обоснованностью их выдачи или отказа, создание электронного правительства и т. д.

Ожидалось сокращение управленческих издержек государственных органов, увеличение до 60 % внутреннего и до 40 % внешнего электронного документооборота, экономия на 20–40 % финансовых средств на подготовку и проведение торгов и организацию закупок, расширение присутствия республики в сети Интернет, увеличение числа ее пользователей и объемов получаемых услуг.

Программа была успешно реализована. В частности, было выполнено 107 проектов по информатизации экономики, образования, здравоохранения, культуры, торговли, логистики, налогов, деятельности государственных органов и органов местного управления. Среди проектов – «Разработка и развитие автоматизированной информационной системы Единого государственного регистра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (в 2011 г. была введена электронная регистрация субъектов хозяйствования), Государственная информационная система «Регистр населения» (электронная база персональных данных граждан республики, иностранцев и лиц без гражданства, постоянно проживающих в Республике Беларусь, для совершенствования деятельности через «одно окно»), автоматизированная информационная система «Взаимодействие» (обеспечивает взаимодействие между государственными органами в режиме online при постановке субъектов хозяйствования на учет, их ликвидации, исключении из ЕГР, при открытии и

закрытии банковских счетов), «Разработка и внедрение программно-аппаратного комплекса доступа к государственным информационным ресурсам» (предоставление физическим и юридическим лицам информационных услуг через Единый портал государственных электронных услуг), «Национальная автоматизированная система электронного декларирования в таможенных органах Республики Беларусь в составе единой автоматизированной системы таможенных органов» (полномасштабное электронное декларирование товаров с защитой информации и т. д.) и др.¹.

На основе ведомственных информационных систем в республике стали оказываться услуги по поиску работы в центрах занятости населения, медицинские услуги (информация о наличии мест в больницах, запись на прием, телемедицина), услуги общественных библиотек (каталоги, поисковые системы), справочные и регистрационные услуги по недвижимому имуществу, развиваются услуги по электронному декларированию в системе таможенных и налоговых органов и т. д. Были компьютеризованы рабочие места в государственных органах и организациях.

В августе 2010 г. правительственным постановлением № 1174 была утверждена «Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года»². В части, касающейся электронного правительства, предусматривалось управление политическими и социально-экономическими процессами в целях развития производительных сил общества и обеспечения высокого уровня жизни граждан, оказание государственных услуг населению и экономическим агентам, переход на электронный документооборот, определение перечня базовых электронных услуг, разработка

¹ <http://42.tut.by/210606>

² <http://e-gov.by/programma-elektronnaya-belarus/strategiya-razvitiya-informacionnogo-obshhestva-v-respublike-belarus-na-period-do-2015-goda>

нормативной правовой базы для предоставления электронных услуг, создание системы электронных государственных закупок. Особое внимание уделялось созданию Единой системы показателей развития информационного общества, мониторинга и оценки хода реализации Стратегии (с учетом показателей и методик Международного союза электросвязи и ООН). К 2015 г. предстояло, в частности:

- увеличить с 18,3 до 38 количество абонентов и пользователей стационарного широкополосного доступа на 100 жителей, а количество его абонентов и пользователей с 30,5 до 53;

- поднять на 20 % число юридических лиц, использующих электронную цифровую подпись при оказании им электронных услуг;

- создать условия для оптимизации административных процедур государственных органов на основе интеграции через ОАИС государственных информационных ресурсов;

- сократить не менее чем на 50 % время ожидания результата оказания услуги.

Принятая в 2011 г. «Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 гг.» включала 9 подпрограмм:

- «Национальная информационно-коммуникационная инфраструктура».

- «Электронное правительство».

- «Электронное здравоохранение».

- «Электронная занятость и социальная защита населения».

- «Электронное обучение и развитие человеческого капитала».

- «Формирование национального контента».

- «Электронная таможня».

- «Безопасность ИКТ и цифровое доверие».

- «Развитие экспортно-ориентированной ИТ-индустрии».

Национальная программа включала 133 мероприятия. Например, подпрограмма «Электронное правительство» предусматривала завершить работы по созданию и развитию базовых компонентов инфраструктуры электронного правительства, создать портал электронных услуг и систему идентификации юридических и физических лиц, открыть платежный шлюз, оказывать электронные услуги с использованием различных средств доступа, усовершенствовать бизнес-процессы, оптимизировать административные процедуры в организациях, оказывающих электронные услуги.

Подпрограмма установила показатели, конкретные сроки и заказчиков по развитию электронного правительства. В 2011–2012 гг., скажем, намечалось развить портал электронных услуг для граждан и организаций, создать единую систему идентификации физических и юридических лиц. В 2011–2013 гг. – разработать и внедрить вторую очередь защищенной межведомственной системы электронного документооборота, разработать для Госимущества картографический Интернет-сервис с возможностью установления на любой Интернет-сайт в целях бесплатного или платного пользования. В 2012–2015 гг. – разработать и реализовать системный проект модернизации информационной коммуникационной инфраструктуры таможенных органов в целях повышения эффективности и качества предоставляемых информационных услуг заинтересованным лицам, обеспечения интеграции с государственными информационными ресурсами министерств и ведомств¹.

¹ См. подробнее: Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.03.2011 № 384. С. 20–33. <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty/programma-elektronnaya-belarus/nacionalnaya-programma-uskorenno-go-razvitiya-uslug-v-sfere-informacionno-kommunikacionnykh-texnologij-na-20112015-gody>

В последние годы в республике приняты важные решения институционального характера. Созданы Совет по устойчивому развитию информационного общества (при президенте) и Национальный центр электронных услуг, наделенный широкими полномочиями¹. Невозможно переоценить в контексте развития электронного правительства принятое в 2012 г. Постановление Совета министров «Об электронных услугах»². Цель документа – оптимизация и дальнейшая деbüroкратизация процессов взаимодействия населения и бизнеса с государственными органами и организациями. В документе утвержден перечень базовых электронных предоставляемых через единый портал электронных услуг, названы республиканские органы государственного управления, ответственные за предоставление базовой электронной услуги, установлен план перехода к предоставлению электронных услуг посредством единого портала электронных услуг и прочее. Предусмотрены, в частности, услуги в сфере налогообложения (МНС), здравоохранения (например, предоставление сведений из Государственного реестра лекарственных средств Республики Беларусь), услуги Министерства труда и социальной защиты (предоставление информации из банка данных социальных выплат и банка данных по учету и движению безработных и прочее), услуги в сфере учета и обращения недвижимого имущества (например, предоставление информации из реестра цен на земельные участки государственного земельного кадастра), услуги в образовательной сфере и т. д.

¹ Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь». <http://e-gov.by/zakony-ob-obrashcheniyax-grazhdan/o-nekotoryx-voprosax-razvitiya-informacionnogo-obshhestva-v-respublike-belarus>

² Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.02.2012 № 138 «О базовых электронных услугах». <http://e-gov.by/programma-elektronnaya-belarus/o-bazovykh-elektronnykh-uslugax>

Сегодня в реестре электронных услуг на едином республиканском портале размещена информация о 117 электронных услугах.

Казахстан. В республике, начиная с 2003 г., формировалась репрезентативная нормативно-правовая база создания и функционирования информационного общества и электронного правительства. В этой связи назовем Концепцию электронного правительства Республики Казахстан, 2004», Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года № 214-III «О лицензировании», Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 июня 2007 года № 558 «Об утверждении Типового стандарта государственной услуги», Постановление Правительства Республики Казахстан от 26 октября 2010 г. № 1116 «Об утверждении Типового регламента электронной государственной услуги», Постановление Правительства Республики Казахстан от 19 октября 2010 г. № 1080 «О сроках обеспечения государственными органами оказания входящих в их компетенцию электронных государственных услуг», Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2010 г. № 983 «Об утверждении Программы по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 гг.», Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 августа 2010 г. № 795 «О Стратегическом плане Министерства связи и информации Республики Казахстан на 2010–2014 гг.», Постановление Правительства Республики Казахстан от 22 декабря 2010 г. № 1403 «Об утверждении стандарта государственной услуги «Регистрация электронных информационных ресурсов и информационных систем в государственном реестре электронных информационных ресурсов и информационных систем», Указ Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 г. № 464 «О Государственной программе «Информационный Казахстан – 2020» и внесении дополнений в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта

2010 г. № 957 «Об утверждении перечня государственных программ» и т. д.

Казахстан приступил к разработке электронного правительства в начале 2000-х гг. Идею в марте 2004 г. инициировал в своем ежегодном послании президент республики Н.А. Назарбаева, а уже в ноябре увидела свет программа создания электронного правительства на 2005–2007 гг., включающая 4-е этапа:

1. информационный, то есть публикация и распространение информации;

2. интерактивный, предусматривающий предоставление услуг через взаимодействие между государственными органами и гражданами;

3. транзакционный, предусматривающий осуществление через правительственный портал финансовых и юридических операций;

4. трансформационный, то есть создание комплексного, композитного электронного управления и максимальную оперативность в предоставлении социально значимых услуг¹.

В результате реализации Программы предполагалось создать условия для оптимизации административных процедур государственных органов, осуществить интеграцию информационных систем и ресурсов государственных органов, организовать единую защищенную мультисервисную транспортную среду государственных органов, в 2006 г. полностью внедрить единую систему электронного документооборота государственных органов, в 2007 г. создать базовые компоненты электронного правительства (портал и шлюз электронного правительства, платежный шлюз, национальная идентификационная система и т. д.).

¹ Государственная программа формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы.

Намечалось создать также не менее 50 специальных пунктов, предоставить 25 интерактивных услуг, создать условия для реализации транзакционных услуг, в 2–3 раза увеличить долю граждан и организаций – пользователей электронных услуг государственных органов, создать национальную идентификационную систему, выдать 15–18 % экономически активного населения удостоверения личности нового образца на основе смарт-технологий, увеличить сбор налогов и других обязательных платежей путем упрощения процедур взаимодействия налогоплательщиков и фискальных органов, повысить уровень компьютерной грамотности пользователей на 26,5 % от количества совершеннолетнего населения¹.

В 2007 г. в РК принимается программа развития электронного правительства на 2008–2010 гг., которая базировалась на основе ежегодных 2005–2007 гг. посланий президента РК Н.А. Назарбаева народу страны. Намечалось повысить качество и эффективность государственного управления и социально-значимых государственных услуг, в том числе:

- внедрить принципы государственного корпоративного управления, провести автоматизацию и интеграцию процессов предоставления социально-значимых для граждан и востребованных бизнесом государственных услуг;
- расширить и развить базовую инфраструктуру «электронного правительства» и механизмы доступа;
- развить базовые компоненты «электронного правительства»;
- разработать архитектуру социальных институтов «электронного правительства», развить базы стандартов в сфере информационно-коммуникационных технологий;

¹ Государственная программа формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы.

- обеспечить нормативно-правовую базу процессов информатизации и предоставления электронных государственных услуг;

- повысить прозрачность и контроль деятельности государственных органов¹.

В программе устанавливались конкретные задания, в том числе повысить эффективность управления государственными ресурсами до 20 %, довести оказание автоматизированных государственных услуг до 30 %, сократить количество жалоб на 90 % и до 50 % время ожидания результата оказания услуги, оказывать социально-значимые электронные услуги по 14 категориям, наиболее востребованные для бизнеса – по 8 категориям, для достижения эффективности государственного управления ресурсами – по 4 категориям, расширить инфраструктуру «электронного правительства» на все города РК и районные центры, создать систему национального электронного учета.

Упомянутые программы оказались успешными. В апреле 2006 г. заработал веб-портал электронного правительства Казахстана, первоначально включающий информационно-справочные данные о государственных услугах. Позже веб-портал, наряду с шлюзом и платежным шлюзом электронного правительства, электронным межведомственным документооборотом, инфраструктурой открытых ключей, единой транспортной средой государственных органов и национальными реестрами идентификационных номеров, стал элементом электронного правительства РК. Правительственный информационно-справочный и интерактивный веб-портал предоставляет государственные услуги и

¹ Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2007 года № 1155-1 «Об утверждении Программы развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.09.2008 г.).

сервисы в электронном формате, обеспечивая единую точку доступа для получения всей важной информации о государственных услугах. Правительственный веб-портал постоянно расширял свой потенциал в смысле предоставления гражданам республики различных услуг. С 2010 г. веб-портал обеспечивает транзакционные услуги, включая онлайн-оплату налогов, пошлин и штрафы за нарушение ПДД. Позже – оплату за услуги ЖКХ, ЗАГСa (например, регистрация рождения ребенка), получение услуг от ряда министерств (здравоохранения, внутренних дел, образования) по записи электронной цифровой подписи на чипы удостоверений личности нового образца для безопасности хранения и использования электронной цифровой подписи, по регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, электронных услуг по выдаче паспортов, удостоверений личности, водительских прав и т. д.

Использование ИК-технологий в государственном управлении РК, в том числе по предоставлению разнообразных услуг населению страны, демонстрирует высокую эффективность. В докладе по итогам реализации программы развития электронного правительства на 2008–2010 гг. приведены соответствующие свидетельства. Например, на портале электронных государственных закупок было зарегистрировано более 70 тыс. участников, из них около 46 тыс. поставщиков, а посещаемость веб-портала превысила 300 тыс. посещений в неделю. Увидели свет более 900 тыс. решений об итогах государственных закупок. Функционировала информационная система «Интегрированная налоговая информационная система» (ИНИС-ЭКНА), предназначенная для регистрации и ведения регистрационного учета налогоплательщиков страны, в том числе индивидуальных предпринимателей, присвоения РНН и выдачи Свидетельства налогоплательщика РК, регистрации и выдачи патента и Свидетельства индивидуального предпринимателя, регистрации юридических лиц по принципу «одного окна» при

взаимодействии с органами юстиции и статистики, приема и обработки платежей из Казначейства, обжалования результатов налоговой проверки и т. д. В базе данных ИНИС в августе 2010 г. числилось 353 тыс. 693 юридических лиц и 18 млн 429 тыс. 251 физическое лицо, в том числе 1 млн 21 тыс. 66 индивидуальных предпринимателей. По всем названным категориям лиц ведутся лицевые счета по видам налогов. За 5 лет (с 1 января 2005 г. по 1 июля 2010 г.) налоговые органы РК провели 843 тыс. 112 налоговых проверок, по которым доначислено 1737106,2 млн тенге. Кроме того за 2007–2009 гг. ИНИС выдал 895 тыс. 815 справок об отсутствии (наличии) налоговой задолженности, 913 тыс. 172 выписок из лицевого счета и прочее.

В эти годы в опытном режиме стал эксплуатироваться программный комплекс электронного декларирования «Веб-декларант», позволяющий участникам внешнеэкономической деятельности на бесплатной основе формировать электронные копии таможенных документов и направлять их на адрес любого таможенного органа через Интернет. В сентябре 2010 г. было зарегистрировано 1 тыс. 516 пользователей, а количество оформленных через комплекс таможенных документов составило 81 тыс. 618¹.

В 2010–2014 гг. Казахстан выполнял новую программу по развитию информационно-коммуникационных технологий, предусматривающей переход республики к информационному обществу и инновационной экономике². Среди приоритетов

¹ Доклад, подготовленный к заседанию Правительства Республики Казахстан по вопросу «О ходе реализации «Электронного Правительства», состоявшегося 21. 09. 2010 г. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-216369.html>

² Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы. Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2010 г. № 983. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-163832.html>

программы – развитие казахстанского сегмента сети Интернет, развитие образования в сфере ИК-технологий, развитие электронных услуг и электронного правительства, эффективное использование ИК-технологий бизнесом, государством и обществом. Устанавливались конкретные показатели развития электронного правительства. Например, в 2014 г. доля сектора ИК-технологий в экономике Казахстана должна была достичь 3,8 %, плотность абонентов широкополосной сети Интернет – 22 на 100 человек, сотовой связи – 11 на 100 человек, количество компьютеров – 25 на 100 жителей. На завершающем этапе реализации программы намечалось перевести в электронную форму 50 % социально-значимых государственных услуг¹.

Каковы же итоги реализации программы? Уже в 2013 г. подавляющее число социально-значимых услуг предоставлялись населению в электронном виде. Например, регистрация юридических лиц, которая, кстати, сократилась с 30 до 1 дня. Одних только электронных цифровых подписей было выдано 2 млн по сравнению с 917 тыс. в 2011 г., а через веб-портал были проведены различные платежи на общую сумму более 1 млрд тенге. Всего, по данным властей республики, электронное правительство в состоянии предоставить почти 2 тыс. информационных и 219 интерактивных и транзакционных услуг.

Республика достигла прекрасных результатов в сфере электронного лицензирования, осуществляемого через Интернет на основе соответствующего Закона РК². Лицен-

¹ Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы. Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2010 г. № 983. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-163832.html>.

² Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года № 214-III «О лицензировании». <http://www.03portal.kz/spravochniki/pravovaya-baza/zakony-respubliki-kazakhstan/1825-zakon-respubliki-kazakhstan-ot-11-yanvary-a-2007-goda--214-iii-o-licenzirovanii>

зирование охватывает 26 видов деятельности физических и юридических лиц, в том числе в области промышленности, использования атомной энергии, оборота ядовитых веществ, транспорта, технической безопасности, обеспечения информационной безопасности, образования, здравоохранения. Электронный формат лицензирования обеспечивает прозрачность взаимодействия между государственными органами и бизнес-сообществом. В целях оптимизации лицензирования в республике «секвестировали» количество разрешительных документов с 1 тыс. 35 до 517. К тому же было упразднено более 600 видов документов, ранее предоставляемых для получения разрешительных документов.

На март 2014 г. в Казахстане предоставлялось 235 интерактивных и транзакционных услуг, включая 135 электронных, 53 интерактивных сервисов, 20 оплат государственных сборов, 17 видов государственных пошлин, 4 вида налоговых платежей, 1 оплату штрафа за нарушение ПДД, 3 вида коммунальных услуг, 1 плату мобильной связи, 1 оплату услуг «Казахтелеком». Через портал электронного правительства было предоставлено 10,7 млн услуг.

В январе 2013 г. президентским Указом была утверждена государственная программа «Информационный Казахстан – 2020»¹. Ее цель – создание условий для перехода к информационному обществу. Основные направления программы включают:

- 1) обеспечение эффективности государственного управления;
- 2) обеспечение доступности информационно-коммуникационной инфраструктуры;

¹ Указ Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 г. № 464 «О Государственной программе «Информационный Казахстан – 2020» и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 № 957 «Об утверждении перечня государственных программ».

3) создание информационной среды для социально-экономического и культурного развития общества;

4) развитие отечественного информационного пространства. Реализовать программу предполагается в 2 этапа: (2013–2017 гг.) и (2018–2020 гг.).

К 2020 г. страна должна достичь несколько целевых индикаторов. В частности, войти по уровню развития электронного правительства в первые 25 стран мира, обеспечить доступность информационно-коммуникационной инфраструктуры для 100 % домохозяйств страны, довести численность пользователей Интернета до 75 %, а уровень компьютерной грамотности до 80 %, охватить эфирным цифровым телерадиовещанием 95 % населения страны, довести долю электронных средств массовой информации к общему числу зарегистрированных в Казахстане СМИ до 100 %, гарантировать долю государственных услуг в электронном виде до 50 % и т. д.

Достижения Казахстана в развитии информационного общества, создании электронного правительства хорошо известны. О них, например, докладывалось на Всемирном форуме по Информационному обществу 12 марта 2012 г., где состоялся страновой семинар на тему: «Развитие информационного общества и электронного правительства в Республике Казахстан: опыт и достижения»¹. В ходе презентации представитель РК с гордостью представил несколько проектов, в том числе «Информационная система органов государственного управления», «Национальная база данных», «Портал электронного правительства», «Система электронного лицензирования», «Портал платежей». В 2013 г. Казахстан в мировом Индексе развития электронного прави-

¹ World Summit the Information Society 2012. Outcome Document. Identifying Emerging Trends and a Vision Beyond 2015. International Telecommunication Union (ITU), Geneva, 2012. P. 175–176.

тельства занимал 28 место – 0,7283 балла из 1,0.¹ Индекс онлайн-услуг на тот год составил в Казахстане 0,7480, что превышало аналогичные показатели Бельгии (0,6772), Дании (0,6614), ФРГ(0,6693) и др.².

Новым подтверждением достижений Казахстана в функционировании электронного правительства явилась презентация на Всемирном саммите по Информационному обществу в мае 2015 г. проекта «Электронные торги по продаже собственности». Торги регулярно осуществляются на специальном информационном ресурсе «Торговая площадка» (Trading Platform), размещенном на веб-портале Регистра государственной собственности Казахстана, предназначенного для электронной продажи государственной, квази-государственной и частной собственности. Участники торгов – зарегистрированные на «Торговой площадке» физические и юридические лица. «Торговая площадка», подчеркивается в документе, представляет собой хороший пример интернет-доступа в целях реализации справедливой конкуренции в Казахстане. С 1 января 2013 г. по 10 февраля 2015 г. «Торговую площадку» посетили 165 тыс. 568 пользователей, которые выставили на торги 9 тыс. 630 объектов, включая 9 тыс. 570 объектов приватизации и 494 объектов «второй волны приватизации»³.

Осуществляемый в Казахстане мониторинг качества публичных услуг является важным ресурсом, позволяющим гражданам выразить свое мнение по поводу услуг, предоставляемых региональными и местными органами власти.

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 219. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² Ibidem. P. 239.

³ World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. Success Stories 2015. International Telecommunication Union.ITU 2015. P. 28–29.

Система мониторинга предназначена обеспечить активную помощь правительственным структурам в их усилиях по улучшению общих стандартов жизни¹. Сегодня в республике формируется открытое правительство, цель которого – установление эффективной обратной связи между государственными органами и обществом. Эта связь будет доступна для граждан и будет учитывать их мнение. Хорошее содействие становлению открытого правительства оказывают Генеральная прокуратура, Министерство юстиции, МВД и Верховный суд республики. В 2015 г. в рамках проекта намечалось вести открытый диалог, открыть бюджет республики. В 2016 г. открытое правительство позволит гражданам подавать петиции и оценивать работу государственных органов.

Армения. В 2013 г. страна в мировом Индексе развития электронного правительства занимал 61 место – 0,5897 балла из 1,0. Компонент «онлайн-услуги» составил 0,6142, компонент «телекоммуникационная инфраструктура» – 0,3889, компонент «человеческий капитал» – 0,7660. Число лиц, пользующихся Интернетом, достигло 39,16 %, абонентов телефонной связи на 100 жителей – 19,68, а мобильных телефонов – 111,91².

В 2000-е гг. в республике формировалась нормативно-правовая база электронного управления: Закон Республики Армения от 15 января 2005 г. № НО-40 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», Закон Республики Армения от 21 октября 2002 г. № ЗР-419 «О государственном регистре населения» (в редакции Закона Респу-

¹ World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. Success Stories 2015. International Telecommunication Union. ITU 2015. P. 28–29. P. 38.

² United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 219. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

блики Армении от 08.10.2003 г. № ЗР-2), Закон Республики Армения от 13 августа 2005 г. № ЗР-176 «Об электронной связи» (в редакции Законов Республики Армения от 15.03.2007 г. № ЗР-90, 28.04.2007 г. № ЗР-160, 05.12.2009 г. № ЗР-207), Закон Республики Армения от 28 декабря 2010 г. № ЗР-206-Н «О закупках» (в редакции Законов Республики Армения от 06.04.2012 г. № ЗР-75-Н, 16.04.2012 г. № ЗР-157-Н) и др.

Закон об электронной связи предусматривал доступность электронной связи на всей территории РА, защиту интересов пользователей услугами электронной связи, операторов сетей электронной связи и лиц, оказывающих услуги электронной связи, в условиях открытой рыночной экономики, стимулирование внедрения современных технологий, увеличение ассортимента услуг и т. д. Закон о закупках вводил проведение электронных аукционов.

В соответствии с решениями правительства РА ответственными за управление телекоммуникационным сектором были назначены министерство транспорта и связи, министерство экономики и комиссия по регулированию общественных услуг.

В программе Армении на 2008–2012 гг. в качестве одного из приоритетов предусматривалось формирование эффективной системы государственного и муниципального управления, в том числе повышение государственных и муниципальных услуг, внедрение электронного управления, что позволило бы свести к минимуму контакты между государственными служащими и гражданами. Политический аспект программы требовал расширить участие гражданского общества в государственном управлении, улучшить прозрачность деятельности публичной службы республики. Планировалось предоставлять как минимум 50 % публичных услуг в электронном виде, предоставлять государственные услуги через электронную сеть, развивать электронную медицину, внедрить ИКТ в сферу культуру и т. д.

В 2008–2012 гг. в стране было внедрено 15 систем электронного управления, включая электронную подпись, документооборот, налоговую отчетность, бизнес-регистр, аукционы, электронную полицию, онлайн-бюджет, электронные лицензии, онлайн-обращения к правительству, базы данных нормативных актов «Арлис» и судебной-правовой системы «Даталекс», идентификационные карты или биометрические паспорта. Внедрение электронного управления позволило перейти большому числу гражданских служащих из 40 правительственных органов на электронный документооборот, стала функционировать система электронного обмена документами «Mulberry»¹. Увеличилось число граждан, обращающихся в государственные органы в режиме онлайн», чему способствовало появление в мае 2010 г. сайта электронного правительства Армении – e-gov.am, где представлены все инструменты и базы данных электронных услуг. Процедура «одного окна» позволяет быстро получать государственные услуги в электронном виде, в том числе регистрировать транспортные средства с предоставлением госномеров и техпаспортов, получать водительские удостоверения через электронное тестирование, предоставлять в налоговые органы различные отчеты и т. д. Только в 2012 г. 15 тыс. 675 налогоплательщиков предоставили 263 тыс. 656 электронных отчетов.

В 2012–2014 гг. в республике осуществлялась программа «Армения – системное развитие электронного управления». Благодаря этому начинанию было внедрено 7 систем электронного управления: оцифровка архивов страны, регистрация гражданского состояния, вопросы здравоохранения, предоставление разрешений на строительство, консульские

¹ Аналитическая справка о состоянии выполнения национальных программ информатизации, проектов построения информационного общества и развития ИКТ в государствах-участниках СНГ, включая вопросы обеспечения информационной безопасности. Приложение 2 к решению № 49/20-9. С. 9.

услуги, статистические отчеты предприятий и электронная почта. В республике прогрессирует электронное управление, улучшается качество предоставляемых гражданам и бизнес-сообществу публичных услуг. Эти задачи требуют постоянной работы всех правительственных структур, граждан и предпринимателей, всего неправительственного сектора. Нельзя не упомянуть о снижении с помощью ИК-технологий уровня коррупции в республике за счет сокращения непосредственного общения граждан с чиновниками. Эта задача, учитывая коррупционные риски и вызовы для страны, несет серьезную политическую нагрузку. По утверждению «Трэнспэрэнси Интернэшнл», Армения сталкивается с серьезными трудностями в противодействии коррупции. Тому причина – доминирование мощной политической и бизнес-элит над другими элементами политической системы страны, провалы в преследовании лиц, злоупотребляющих своими полномочиями в частных интересах. Продолжающееся в республике давление на негосударственных акторов является симптомом того, что одних правовых реформ недостаточно для успеха антикоррупционной борьбы»¹.

Электронное управление в Армении может снизить уровень коррупции, сделать прозрачными для общества, гражданского сектора сферу государственного управления, взаимоотношений граждан и бизнес-сообщества с бюрократией на различных этажах исполнительной и других ветвей власти. Здесь налицо серьезные проблемы. «Кланово-корпоративистская модель взаимоотношений государства и групп-интересов наиболее реально и объемно отражает сложившуюся политико-экономическую ситуацию в Армении»².

¹ The State of Corruption: Armenia, Azerbaiyan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. The Global Coalition against Corruption. 2015. P. 4. www.transparency.org

² Елисеев С.М., Маркарян А.Г. Взаимоотношения бизнеса и власти в Армении (в оценках экспертов) // Социс. 2009. № 6. С. 90.

Одна из мер противодействия коррупции – проведение электронных закупок. Несмотря на их рост – 3 закупки в 2011 г., 55 – в 2012 г. и 143 – в 2013 г. – все же их доля остается очень низкой, чему способствуют:

- незначительная доля нерезидентов, зарегистрированных на электронном портале;
- дефицит статистической информации;
- отмена почти 40 % запланированных к проведению электронных торгов;
- отсутствие потенциала к росту как со стороны предложения, так и спроса;
- существующий порядок организации и проведения электронных торгов не соответствует положениям законодательства в сфере государственных закупок¹.

В связи с этим республике рекомендовано повысить качество проведения электронных торгов.

Для государственных структур республики привычным делом стал электронный документооборот. Наконец-то стала востребованной электронная подпись. Соответствующий закон, принятый еще в 2004 г., заработал только после правительственных мер в 2008 г. Электронная подпись стала широко использоваться, например, менеджерами предприятий. Электронное правительство республики предоставляет различные услуги, включая отправку электронного письма с выражением своего мнения или жалобы, подачу заявления о выдаче лицензии, онлайн-отчетность владельцев лицензии о своей деятельности, использование Государственной электронной платежной системы, онлайн-отчетность

¹ Организация экономического сотрудничества и развития. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Антикоррупционные реформы в Армении. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией . Отчёт утверждён на заседании АКС, 8-10 октября 2014 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. С. 89.

гистрацию собственного бизнеса и так далее.¹ Стратегия налогового администрирования республики предусматривает повышение его эффективности с помощью ИК-технологий. В рамках стратегии создана общая компьютерная база по налогоплательщикам, включая:

- всю информацию, касающуюся налогоплательщиков;
- компьютерное оборудование и адекватное программное обеспечение;
- унифицированную электронную систему контроля над файлами и передачей инсайдерской и внешней информации (в том числе полученной от третьей стороны) по налогоплательщикам.

Таким образом, сегодня в Армении функционирует система управления информационными потоками, сопряженная с современным программным обеспечением, обеспечивающая минимизацию риска «человеческого фактора» и обеспечивает защиту персональных данных налогоплательщиков².

В планах республики дальнейшее развитие национального электронного правительства. На очереди внедрение полной базы данных системы «Электронная гильотина» для законодательных актов и бизнес-процессов. Завершение этой работы значительно повысит прозрачность взаимоотношений между государством, бизнесом и гражданами. В октябре 2015 г. Армения оформила во Всемирном банке заем в размере 21 млн долларов, которые пойдут, в частности, на улучшение системы предоставления консульских услуг, что облегчит регистрацию и выдачу виз для иностранцев, а также процедуру выдачи лицензий министерством финансов Армении.

Развитие электронного правительства в Армении невозможно без повышения эффективности деятельности органов власти различного уровня. С этой целью в 2011 г. страна

¹ www.e-gov.am/en/block5

² Tax Administration Strategy (2008–2011). Program. P. 37.

присоединилась к Глобальной инициативе «Партнерство открытого правительства» – добровольной международной инициативе, содействующей улучшению системы государственного управления, повышению его эффективности за счет транспарентности, доверия и отчетности отношений между государством и гражданским обществом¹. Основными принципами инициативы являются:

- *транспарентность*: доступ к официальной информации, фундаментальное право граждан на получение информации, обеспечение открытого и транспарентного стиля деятельности правительства;

- *общественное участие*: правительство должно обеспечить участие общественности в процессе принятия и реализации публичных решений, в том числе путем вовлечения граждан в общественные дискуссии;

- *отчетность*: обязанность правительства отчитываться за свою деятельность;

- *инновации и технологии*: поощрение использования новых технологий в государственном управлении в целях его транспарентности и отчетности, а также интерактивного участия общества в процессе управления.

Инициатива реализуется в 2 этапа: 2012–2014 гг. и 2014–2016 гг. На втором этапе предусматривается полная оцифровка и публикация данных государственной некоммерческой организации «Геологический фонд республики» (включая 12 тыс. геологических отчетов и 8 тыс. карт по 750 шахтам и 600 минеральным месторождениям), введение электронной базы данных по горному делу, создание веб-сайта организации и т. д. На 15 сентября 2015 г. планы были частично реализованы. Например, оцифровано было всего 15–20 % фонда. Пункт инициативы «Обеспечение транспарентности деятельности и отчет правительства» (обеспечение прозрачности активов, ау-

¹ OGP Armenia: Civil Society Monitoring Report. OSCE office in Yerevan. Freedom of Information Center, Yerevan 2015. P. 31.

аров и деклараций о доходах высокопоставленных чиновников республики) выполнен досрочно. Получены неплохие результаты по пункту «Усиление коммуникации между сообществом и органами местного самоуправления. Обеспечение транспарентности принятия решений». Граждане получают через SMS вопросы, касающиеся проблем сообщества, с несколькими вариантами ответов. В течение 24 часов жители через SMS дают свои ответы. К декабрю 2016 г. ожидается публикация результатов анализа эффективности коммуникации граждан с властью в 10 сообществах¹. По пункту «Обеспечение открытости, транспарентности, участия и отчетности в процессе реформирования государственной политики и законодательства» осуществлено исследование рабочей и международной практики, прошли публичные дискуссии, собраны предложения и т. д. В целях обеспечения доступа общественности к проблемам здравоохранения в республиканском Агентстве по здравоохранению создан веб-сайт, где содержится информация, касающаяся пакета бесплатной медицинской помощи, гарантированной государством, описывается механизм финансирования отрасли и т. д.²

Кыргызстан. В период независимости республика нарастила свою телекоммуникационную инфраструктуру, вошла в мировую глобальную сеть электросвязи, развила мобильную связь, кабельное и спутниковое телевидение, Интернет. С 1990-х гг. в Кыргызстане формируется нормативно-правовая база информатизации, предоставления электронных услуг. Принимались законы КР, Указы президента, Постановления Правительства, Концепции и Стратегии развития, ведомственные документы, в которых отражены цели, задачи и направле-

¹ OGP Armenia: Civil Society Monitoring Report. OSCE office in Yerevan. Freedom of Information Center, Yerevan 2015. P. 43.

² Open Government Partnership. Republic of Armenia. Midterm Self-Assessment Report. Second National Action Plan (2014–2016). September, 2015. P. 18.

ния деятельности государства, бизнеса, общества по развитию современных ИК-технологий, включая компьютерные сети, Интернет и т. д.¹. В целом, в республике принято более 100 нормативно-правовых актов, регулирующих отношения в сфере ИКТ. Например, Национальная стратегия «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики» – системный документ, предусматривающий комплексное развитие государства, общества и бизнеса в условиях информационного общества, ориентирующий нацию на развитие экономики, основанной на знаниях².

Серьезную помощь в развитии и реализации стратегии КР в сфере ИКТ и информационного общества оказывали

¹ См.: Постановление Правительства Кыргызской Республики № 722 от 23 сентября 1994 г., утвердившее Концепцию создания и развития информационной сети (информатизации) Кыргызской Республики; Закон Кыргызской Республики от 6 ноября 1999 г. № 121 «Об электронных платежах»; Указ Президента Кыргызской Республики от 3 мая 2001 г. № 155 «О создании Государственной компьютерной сети»; Указ Президента КР «О создании Государственной компьютерной сети» № 354 от 3 мая 2001 г.; Указ Президента Кыргызской Республики № 54 от 10 марта 2002 г., утвердивший Национальную стратегию «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики»; Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2004 г. № 92 «Об электронно-цифровой подписи»; Постановление Правительства Кыргызской Республики от 24 декабря 2004 года № 954 «Об утверждении Государственной программы Кыргызской Республики «Развитие информационно-коммуникационных услуг в сельской местности Кыргызской Республики до 2010 года»; Закон «О государственных и муниципальных услугах», который регулирует порядок формирования Единого реестра государственных и муниципальных услуг, стандартов и административных регламентов их предоставления от 17 июля 2014 г. № 139 и другие.

² Указ Президента КР № 54 от 10 марта 2002 г., утвердивший Национальную стратегию «Информационно-коммуникационные технологии для развития Кыргызской Республики».

доноры, включая международные организации (ПРООН, Всемирный банк и др.) и страны-партнеры – Великобритания, Германия, Дания, Канада, США.

Процесс информатизации КР путем создания соответствующей инфраструктуры, формирования электронного правительства занимает существенное место в деятельности органов государственного и муниципального управления, Жогорку Кенеша, правительства республики, айыл-окмоту, местных кенешей, общественных организаций, бизнес-сообщества. Республика добилась определенных успехов в развитии ИК-технологий, создала необходимую инфраструктуру, в том числе по использованию Интернета, мобильной связи, электронной почты. По данным ООН, в 2013 г. в Кыргызстане процент интернет-пользователей составил 21,7 % от численности населения¹. В мировом рейтинге развития ИК-технологий Кыргызстан занял 108 место из 160, значительно уступив, кроме Узбекистана, остальным странам СНГ, показавшим рейтинги выше среднемирового². По индексу развития электронного правительства Кыргызстан занял 101-ю строчку среди 192 стран (0,4657). Онлайн-компонент составил 0,2756, телекоммуникационная структура – 0,3801, человеческий капитал – 0,7413³. Таким образом, Кыргызстан, серьезно отстающий от других республик СНГ, в частности стран-участниц ЕАЭС, должен

¹ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 42. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

² Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. P. 142. https://www.itu.int/en/ITU/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex

³ United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic and Social Affairs. N.Y. 2014. P. 245. http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

наращивать свои усилия по развитию инфраструктуры ИКТ, формированию электронного правительства. Предпосылки для этого есть. В период независимости Кыргызстан реализовал различные проекты, Национальную стратегию и другие меры по развитию информационных технологий, совершенствовал, оптимизировал систему управления информационно-коммуникационной сферой. Один из последних шагов в этом направлении – создание в 2013 г. Совета по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики¹. Этот Совет заменил собой Совет по информационно-коммуникационным технологиям, учрежденный в 2008 г. В Постановлении Правительства определены руководящие органы Совета, цели и задачи отдельных структур, предмет компетенции и т. д. Совету предстоит разработать и координировать создание единой архитектуры электронного правительства «способствующей инновационному преобразованию системы государственного управления посредством построения общей телекоммуникационной инфраструктуры и системы межведомственного взаимодействия в целях предоставления государственных услуг в электронном формате для населения и бизнес-сообществу Кыргызской Республики». Кроме того, Совету вменялась обязанность обеспечить безопасность государственных информационных систем, координировать мероприятия по развитию и администрированию правительственных веб-ресурсов, единой системы электронного документооборота, систем электронной почты, аутентификации цифровой подписи в сфере государственного управления и прочее². В целях ускорения реализации проекта

¹ www.gov.kg

² Положение о Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской Республики. Утверждено Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2013 года № 310.

электронного правительства в республике создан Государственный центр электронного управления, который должен координировать процессы внедрения ИКТ в республике¹.

Тем не менее, развитие электронного правительства в КР сталкивается со многими проблемами. В частности, невысоким уровнем электронного межведомственного взаимодействия, когда электронный запрос не признается в качестве официального в органах государственного и муниципального управления. Трудно внедряется принцип «единого окна» для участников внешней торговли, таможенной информационной системы ЕАИС, отсутствует единая база регистрации предпринимателей и т. д. Не способствует делу и дублирование функций по реализации концепции электронного правительства со стороны ряда государственных структур. Например, Государственного Центра электронного управления, созданного Советом по ИКТ при правительстве, и министерства транспорта и коммуникаций. Поэтому аналитики предлагают определить единого национального интегратора ведомственных автоматизированных информационных систем с передачей ему функций координации и контроля.

Сегодня приоритетом Кыргызстана является внедрение электронного правительства на всех уровнях государственного и муниципального управления. Необходимое условие реализации – создание веб-сайтов административно-управленческих структур всех уровней и введение электронного документооборота. Подавляющее большинство айил-окмоту (из 469) уже обеспечены Интернетом. Значение Интернета в деятельности органов государственного и муниципального управления в ближайшие годы будет повышаться. В целях эффективного и менее затратного администриро-

¹ Об учреждении Центра электронного управления Правительства Кыргызской Республики. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2014 г. № 272.

вания, совершенствования демократии и повышения ответственности власти перед народом интенсифицируются меры по созданию современной системы электронного правительства¹. С 2010 г. в нескольких министерствах и ведомствах в пилотном режиме апробируется электронный документооборот.

Одна из задач электронного правительства в КР – борьба с коррупцией, повышение качества государственной службы. В Национальной стратегии в целях:

- создания системы централизованного учета государственных и муниципальных служащих, их служебного и квалификационного роста;

- учета государственных и муниципальных служащих, привлеченных к уголовной ответственности и уволенных по отрицательным основаниям («черный список»), их дисквалификации на замещение государственной и муниципальной должности на определенный срок².

Формально документы по борьбе с коррупцией принимались в республике еще с 1997 г. В этом контексте большие надежды возлагались на информатизацию государственных функций. Национальная стратегия борьбы с коррупцией в КР (2012 г.) вновь акцентировала значение ИК-технологий для прозрачности, подотчетности и оперативности деятельности органов государственной власти. Но, как подчеркивается в ряде аналитических материалов, существенных сдвигов пока нет. В республике, к сожалению, не реализуются возможности электронного правительства как инструмента противодействия коррупции. Чему препятствуют сохраняющиеся дублирование функций государственных структур,

¹ Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013–2017 годы. Национальный Совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики.

² Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013–2017 годы. Национальный Совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики.

узкий подход при анализе проблемы, внутреннее сопротивление на исполнительном уровне государственных организаций, недостаточный уровень компьютерной грамотности публичных служащих.

Важное место в реализации электронного правительства занимают меры по оптимизации предоставляемых государством и муниципалитетами услуг гражданам и бизнес-сообществу. Проведенная в 2009–2010 гг. инвентаризация государственных услуг (более 21 тыс.), ввиду путаницы в интерпретации понятия «государственные услуги», явно не отражала реальность. Поэтому в 2011 г. была проведена реформа в целях повышения качества и доступности государственных услуг. В ее ходе был утвержден Единый Реестр государственных услуг, включающий в настоящее время 400 услуг, из них 158 бесплатных и 242 платных¹.

Нельзя не упомянуть о мерах по стандартизации государственных услуг в контексте оценки их качества, повышения ответственности публичных администраций за их предоставление. Эта задача гармонирует с требованиями ряда нормативно-правовых актов КР, в частности с положениями Указа Президента о противодействии коррупции в органах власти, в том числе путем беспрепятственного и своевременного получения гражданами качественных услуг на основе стандартов².

В июне 2014 г. правительственным постановлением были утверждены 11 стандартов государственных услуг (обязанность их предоставления возлагалась на министерства экономики, образования и науки, труда, миграции и молодежи, социального развития и Фонд обязательного медицинского страхования):

¹ Единый реестр (перечень) государственных услуг. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 85 от 10.02.2012 г.

² Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215.

- предоставление начального общего образования;
- предоставление основного общего образования;
- предоставление среднего общего образования;
- предоставление среднего профессионального образования на базе основного общего образования (очная форма обучения) в пределах установленной квоты (государственного заказа);
- выдача направлений на профессиональное обучение, переобучение и повышение квалификации;
- обучение граждан профессиям, востребованным на рынке труда, за счет республиканского бюджета (бюджетное обучение);
- обучение граждан профессиям, востребованным на рынке труда, за счет предприятий и личных средств учащихся (платное обучение);
- разработка индивидуальной программы реабилитации для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- назначение ежемесячного пособия малообеспеченным семьям, имеющим детей;
- оформление и выдача полиса обязательного медицинского страхования;
- утверждение типа или метрологическая аттестация средств измерений по заявке клиентов, с выдачей документа установленной формы¹.

Стандарты, разработанные на основе Типового стандарта государственных услуг, определяют условия предоставления государственных услуг, перечень необходимых документов, действия потребителей услуг, способы их получения, платность или бесплатность услуг и т. д.

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями физическим и юридическим лицам» от 3 июня 2014 г. № 303.

25 ноября 2014 г. в Постановление Правительства КР «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями физическим и юридическим лицам» были внесены изменения. Дополнения в «Раздел 1 в области образования и культуры» касались, в частности, предоставления услуг «Подготовка и переподготовка специалистов неправительственных организаций, учреждений, организаций, коммерческих структур и физических лиц в области Гражданской защиты» Центром подготовки и переподготовки специалистов Гражданской защиты при МЧС КР. Услуги «Обучение, переобучение, переподготовка, повышение квалификации специалистов по водолазному делу, водо-спасательному делу, дайвингу» при Центре подготовки водолазов и проведения подводно-технических работ при МЧС КР, наряду с другими услугами, предоставляемых МЧС КР, осуществляются в электронном формате весьма ограниченно. Он используется только для приема и обработки заявлений на обучение (первоначальный прием заявлений и необходимых документов от заявителей на обучение посредством отправки отсканированных документов на электронную почту соответствующего Центра). На официальном веб-сайте размещается также необходимая информация об условиях предоставления услуги, ее стандарте и т. д. По состоянию на сентябрь 2015 г. подача заявления потенциальными получателями услуги осуществляется в порядке живой очереди и через веб-сайт. Но заключение договора из-за отсутствия электронной подписи проводится в письменной форме при личном присутствии заявителя¹.

¹ Постановление Правительства Кыргызской Республики о внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями физическим и юридическим лицам» от 3 июня 2014 г. № 303».

В ноябре 2014 г. правительство республики утвердило программу развития электронного правительства на 2014–2017 гг.¹. В документе учитываются требования Национальной стратегии устойчивого развития КР на 2013–2017 гг. в целях кардинального улучшения использования ИКТ в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления для повышения эффективности их деятельности, открытости и расширения спектра предоставляемых электронных услуг и т. д. Важно отметить критический тон программы. В частности, критиковалась инфраструктура электронного управления, включающая множество разнородных и автономно сформированных государственных информационных систем в 40 ведомствах и организациях, ограниченность баз данных правительственных учреждений, нехватка кадрового потенциала и т. д.

Учитывая отмеченные серьезные недостатки в развитии электронного управления, сформулированы цели, приоритетные направления и задачи программы. Среди них – модернизация нормативно-правовой базы, создание общегосударственной системы электронного управления с едиными инфраструктурными, платформенными и программными сервисами, оптимизация инвестиций в сфере ИКТ, ускорение предоставления качественных, доступных и удобных интерактивных электронных услуг для граждан и бизнеса. Особый и вполне оправданный акцент сделан на политических аспектах программы. Цитируем: «Значительно повысить уровень открытости и подотчетности органов государственной власти и местного самоуправления за счет реального расширения возможностей граждан получать информацию и

¹ Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года № 651.

участвовать в процедурах выработки решений через информационно-коммуникационные технологии, включая проведение общественных консультаций в сети Интернет»¹.

Реализация программы должна улучшить ситуацию в сфере электронного управления за счет разработки моделей онлайн-интерактивности электронных услуг, выявления целевых групп конечных пользователей, оцифровки бизнес-процессов и внутренних регламентов, предоставления электронных услуг и прочее. Власти ожидают получить множество осязаемых и конкретных результатов. Например, к 2017 г. полностью автоматизировать не менее 5 наиболее востребованных гражданами и бизнес-сообществом государственных и муниципальных услуг и функций из числа 25 приоритетных. 100 % электронных услуг должны оказываться, как минимум, на 2-й стадии онлайн-интерактивности (когда с веб-сайта можно загрузить форму заявки, бланк для инициирования получения услуги традиционным неэлектронным путем). Не менее двух третей от общего числа органов государственного управления, предоставляющих электронные услуги для граждан и бизнес-сообщества, должны предоставлять их, как минимум, на 3-й стадии онлайн-интерактивности (когда веб-сайт функционально позволяет заполнить заявку/бланк в электронной форме и принять ее к рассмотрению органом управления, без распечатки на бумажном носителе). Не менее половины органов государственного управления и органов местного самоуправления должны предоставлять электронные услуги потребителям, полностью исключив их личное общение с чиновниками, так как функциональные возможности веб-сайта позволят осуществить весь цикл получения электронной услуги исклю-

¹ Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года № 651.

чительно дистанционным способом. Никакой другой административной процедуры, предусматривающей использование бумажных носителей или посещение ведомства лично, не должно быть. Такая форма взаимоотношений между государством и гражданами даст возможность не только сэкономить время и финансы последних, но и принципиально устранить саму возможность коррупции¹.

Сегодня в рамках программы полностью или частично реализован ряд проектов государственных органов. Например, «Автоматизация процессов регистрации информации, ведение, хранение, обработка, выдача сведений и данных об актах гражданского состояния», «Формирование базы данных сотрудников Государственной регистрационной службы и всех подведомственных подразделений по республике», «Информационная система учета наименований населенных пунктов и улиц» (в соответствующий адресный регистр уже внесены названия 32 тыс. улиц, загружены 2,2 млн объектов недвижимости) и т. д. В 2016–2017 гг. предполагается реализовать проекты «Государственный реестр национальных паспортов граждан КР» (в частности, будет сокращен перечень документов для получения паспорта), система «Виза», предназначенная для автоматизации процесса регистрации, ведения, хранения, обработки выданных и продленных виз, «Создание основного и резервного Центра обработки данных для инфраструктуры Единого государственного регистра населения», портал «Открытые данные» – информационный ресурс для предоставления статистических данных по регистрации населения, кадастра и регистрации недвижимости, автотранспортных средств и водительско-

¹ Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 годы. Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года № 651.

го состава¹. Кстати, в конце 2015 г. Государственная регистрационная служба запустила в тестовом режиме портал электронных услуг (<http://services.srs.kg>), обеспечивающий поиск информации об услугах ЗАГСа, паспортного стола, по регистрации движимого и недвижимого имущества, Архивного агентства. На портале реализован механизм единой авторизации, что не требует повторного ввода каких-либо учётных данных и обеспечивает точную идентификацию пользователей в информационной системе ГРС. Заявитель после обработки учётных данных будет проинформирован о результате своего заявления: запрашиваемый документ будет либо выдан, либо в его получении будет отказано.

Но для нашей республики все еще впереди. По оценкам представителя министерства транспорта и коммуникаций КР, электронное правительство полностью заработает к 2025 г. и будет реализовано в 2 этапа. К 2020 г. будет проведена масштабная работа по созданию необходимой инфраструктуры по всей стране, а с 2020 по 2025 год – осуществлен массовый перевод госуслуг в электронный формат. И тогда до 70 % населения сможет использовать эти госуслуги самостоятельно. Однако уже сегодня реорганизуется система «Кыргызпочтасы», отделения которой в будущем станут фронт-офисами электронного правительства – центрами, где население сможет получать доступ к электронным услугам при необходимости².

Новым доказательством полезности применения ИК-технологий в управлении обществом являются состоявшиеся 4 октября 2015 г. парламентские выборы в Кыргызстане. Использование биометрической регистрации граждан республики для составления актуализированного списка избирателей,

¹ Данные на 1 ноября 2015 г. Текущий архив Министерства транспорта и коммуникаций КР.

² См. «По клику мыши. Электронное правительство полностью заработает к 2025 году» // Аргументы недели. № 6 (6). 29 октября – 5 ноября 2015 г.

для максимальной идентификации личности с использованием базы биометрических данных на избирательных участках, по-нашему мнению, важный шаг в демократизации избирательного процесса, его прозрачности, честности и объективности¹. В таких условиях весьма затруднительно заподозрить какую-либо политическую партию в использовании «грязных технологий» на выборах, что способствует стабилизации государственной и общественной жизни в республике.

Вхождение КР в ЕАЭС ставит перед республикой задачу электронного взаимодействия с другими государствами-членами и руководящими органами союза. В частности, в статье 6-й Договора о присоединении КР к Договору о ЕАЭС подчеркивается необходимость организации обмена сведениями в электронном виде с таможенными службами государств-членов Евразийского экономического союза по следующим вопросам:

- перевозки товаров в соответствии с таможенной процедурой таможенного транзита;
- контроль и подтверждение фактического вывоза товаров с таможенной территории Евразийского экономического союза;
- временный ввоз транспортных средств физических лиц и транспортных средств международной перевозки;
- обмен информацией в рамках Соглашения об организации обмена информацией для реализации аналитических и контрольных функций таможенных органов государств-членов Таможенного союза от 19 октября 2011 года².

¹ Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики». г. Бишкек, от 14 июля 2014 года № 136.

² Договор о присоединении Кыргызской республики к Договору о Евразийском Экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Москва, 23 декабря 2014 года). <http://rusinkg.ru/rf-i-kr/article/36-otnosheniya-rf-i-kr/3848-dogovor-o-eaes-vstupayet-v-silu-tekst-dogovora-prisoedineniya-kyrgyzstanale>

Ответственность по электронному взаимодействию КР с ЕАЭС возложена на республиканское министерство транспорта и коммуникаций. Его работа охватывает следующие приоритетные области:

- 1) введение электронного документооборота в органах государственной власти;
- 2) взаимодействие различных министерств и ведомств;
- 3) предоставление централизованных государственных услуг путем создания «единых окон»;
- 4) разработка базы открытых данных и поддержка парка высоких технологий.

Будучи членом ЕАЭС, Кыргызстану, по меньшей мере, предстоит подготовиться к электронному взаимодействию в рамках 75 совместных интеграционных процессов. Республика должна установить цифровое взаимодействие таможенной, ветеринарной, санитарной, валютной, энергетической и конкурентной политик.

Анализ реализации политики и программ государств-членов ЕАЭС по развитию электронного правительства, создания информационного общества свидетельствует о позитивной динамике процесса, начавшегося в 2000-е гг. По данным ООН, в 2014 г. Россия, Белоруссия, Казахстан и Армения вошли в группу стран мира с высоким индексом развития электронного правительства в среднем 0,50–0,75 (из 1,0 максимального). Кыргызстан показал средний индекс 0,25–0,50. Вполне приличные показатели государства-члены имеют по числу пользователей мобильных сетей и домохозяйств-пользователей Интернета (кроме КР). В РФ это 67 %, Белоруссии и Казахстане – более 50 %, в Кыргызстане – менее 10 %.

Во всех республиках электронное правительство становится реальностью, что является итогом целенаправленной государственной политики, реализации различных национальных стратегий и программ. Увеличивается номенклатура оказываемых гражданам и бизнес-сообществу государственных и муниципальных услуг, все чаще используется

технология «единого окна» и электронная цифровая подпись, повышается уровень взаимодействия органов государственной и муниципальной власти.

В функционировании электронного правительства государств-членов чрезвычайно важен политический аспект. Государственное и муниципальное управление перестают быть «вещью в себе», постепенно преодолеваются бюрократизм, волокита, равнодушие к интересам населения. Меняется статусная роль граждан и бизнес-сообщества (особенно при разработке и реализации публичных решений). Теперь граждане и предприниматели все чаще выступают не в амплу заурядных просителей услуг, а заинтересованными участниками политического процесса, например, в ходе интернет-дебатов по проектам управленческих решений. ИК-технологии становятся мощным средством контроля снизу действий властей в различных ситуациях: в борьбе с коррупцией, в конкурсных выборах на занятие публичных должностей, проведении избирательных компаний, при мониторинге реализации государственных программ.

Потенциал России, Беларуси, Казахстана, Армении и Кыргызстана по развитию информационного общества и электронного правительства позволяет реализовать чрезвычайно важную и актуальную для них цель – создание электронного правительства в рамках ЕАЭС.

Глава 7. ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В «ЕВРАЗИЙСКОЙ УПАКОВКЕ»

Проект Евразийского союза впервые озвучил президент Казахстана Н. Назарбаев в 1994 г. Выступая в МГУ, президент предложил создать наднациональные органы интеграционного объединения, единое оборонное пространство, ввести расчетную денежную единицу, принимать решения квалифицированным большинством и т. д.¹ Но тогда постсоветские республики были озабочены укреплением национального суверенитета, поиском собственной модели социально-экономического развития. Нежелание интегрироваться было обусловлено также стремлением элиты постсоветских стран получить максимальную политическую выгоду от обретенной свободы. К тому же суверенность постсоветских стран базировалась на политическом и экономическом дистанцировании от России из-за опасения ее имперских претензий. Созданная же на руинах СССР межгосударственная структура – СНГ, скорее, выполняла функцию цивилизованного развода бывших республик, чем оптимального варианта постсоветской интеграции. Российский академик И.Д. Иванов справедливо писал: «В странах СНГ разошлись пути реформ, элиты стремились получить свои

¹ Хронология 20 лет постсоветской (дез)интеграции 1991–2010 гг. // Евразийская экономическая интеграция. 2011. № 1 (10), февраль С. 11.

дивиденды от статуса независимых государств. Отход от советской автаркии и монополии внешней торговли манил испробовать рынки и контакты вне СНГ. На дезинтеграцию Содружества целенаправленно работали внешние силы и прикормленные ими местные «оранжисты»¹. Лидеры суверенных постсоветских республик питали неоправданные иллюзии касательно собственного потенциала в политической и экономической сферах. В общество вбрасывались утопические проекты ускоренного социально-экономического роста в рыночных условиях, а также расчета на помощь западных стран. В частности, объективно охарактеризовал тогдашнюю ситуацию в среднеазиатских республиках западногерманский политолог И. Рейсснер: «Пожалуй, наиболее точно передает истинное положение вещей термин «политика выживания». Международная помощь, наряду с утверждениями о независимости, является вторым принципиальным моментом внешнеполитических усилий всех пяти государств региона»².

«Одинокое плавание» постсоветских суверенных республик в бурных и неприветливых водах мировой экономики отрезвило некоторых из них. Постепенно вызревал жизнеспособный интеграционный проект. В политической повестке ряда постсоветских государств появился вопрос об экономической региональной интеграции. Общие проблемы можно было решить только на солидарной основе, общими усилиями. Вполне уместным в данном контексте читается заявление министра иностранных дел РФ С. Лаврова: «...послекризисные модернизационные императивы,

¹ *Иванов И.Д.* Реальный шаг постсоветской хозяйственной интеграции // *Мировая экономика и международные отношения.* 2010. № 9, сентябрь, С. 4.

² *Акунов А., Кюютин В., Прытков В., Токтомышев С.* Постсоветский Кыргызстан глазами зарубежных политологов. Бишкек, 2008. С. 19.

признаются они или нет, стоят ныне перед всеми государствами и решить эти проблемы можно только совместно на базе солидарной ответственности за общее будущее наших народов»¹.

Застрельщиками региональной интеграции в форме Таможенного союза выступили лидеры России, Казахстана и Беларуси. Считалось, что тем самым государства-участники получают благоприятный шанс укрепить свои позиции на мировых рынках, решить насущные вопросы внешней торговли, экономического развития, трудовой миграции. Таможенный союз манил отменой внутренних таможенных пошлин, мерами нетарифного регулирования, специальными защитными, антидемпинговыми и компенсационными мерами, введением единых таможенных тарифов с третьими странами. В течение несколько лет государства проделали огромную подготовительную работу по оформлению Таможенного союза. В том числе по унификации законодательства, регламентирующего торгово-экономическое и таможенное регулирование, использование международных стандартов, упрощающих торговые процедуры на пространстве ЕвразЭС². Таможенный союз стал фактом 1 января 2010 г., когда бразды управления таможенно-тарифной сферой взяла Комиссия Таможенного союза.

Следующим шагом постсоветской интеграции стало введение с 1 января 2012 г. ЕЭП (Единого экономического пространства) на территории России, Казахстана и Беларуси. Его отличие от ТС заключалось в том, что отныне в межправительственном формате стали регулироваться вопросы свободы передвижения товаров, услуг, капиталов и рабо-

¹ w.w.w.mid.ru/brp_4nsf/0/2A91C1408E0B9CD2C32576DD004EBA7B.

² *Рапота Г.А.* Основные итоги и задачи развития Евразийского экономического сообщества // Евразийская интеграция. Экономика, право, политика. 2007. № 2. С. 18.

чей силы¹. Правильность курса на интеграцию в рамках ТС и ЕЭП подтвердили результаты научных исследований, по чьим данным поддержка ТС в государствах-членах находилась на высоком уровне: 80 % – в Казахстане, 72 % – в России, 60 % – в Беларуси. ТС и ЕЭП позитивно оценивались только в государствах-членах. Высокие доли положительных ответов были характерны для Таджикистана, Узбекистана, Кыргызстана и Молдовы². С введением ЕЭП было объявлено также о формировании Евразийского экономического союза. В сжатые сроки были созданы органы управления интеграционными процессами. В 2011 г. государства-члены подписали документ о придании статуса наднационального правительства в ТС и ЕЭП Евразийской экономической комиссии, заменившей вышеназванную Комиссию³.

В апреле 2011 г. намерение вступить в Таможенный союз изъявил Кыргызстан. В мае 2013 г. правительство КР утвердило итоговый вариант дорожной карты для вступления в ТС⁴. 4 сентября 2013 г. заявку на членство в ТС выразила Армения, отказавшаяся от ассоциации с Евросоюзом⁵.

¹ *Липин А.С., Полякова О.В.* Оценка интеграционных процессов в Едином экономическом пространстве на примере торговли товарами // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. Экономика, право, политика. 2014. № 1 (22), февраль С. 81.

² Интеграционный барометр ЕАБР. Доклад № 4, 2012. Евразийский банк развития. Центр интеграционных исследований. СПб., 2012. С. 11.

³ Договор о Евразийской экономической комиссии от 18 ноября 2011 г.

⁴ *Максимчук Н.* Хроника событий региональной интеграции за II квартал 2014 г. // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 2014. № 3 (24), август. С. 80.

⁵ *Максимчук Н.* Хроника событий региональной интеграции за III квартал 2013 г. // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 2013. № 4 (21), ноябрь С. 139.

На очереди государств-членов было создание Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – более высокой стадии интеграции государств-членов ТС и ЕЭП. 2014–2015 гг. явились для России, Беларуси, Казахстана, Армении и Кыргызстана временем юридического оформления и начала функционирования ЕАЭС. «Миссия ЕАЭС, как подчеркивается в годовом отчете организации за 2014 г., заключается в создании условий для модернизации и дальнейшего стабильного развития экономик государств-членов в интересах повышения жизненного уровня населения»¹. Евразийский экономический союз, созданный на базе норм и правил ВТО с учетом лучших регулятивных практик, имеет все основания для того, чтобы стать одним из важнейших элементов складывающейся обновленной мировой экономической архитектуры. ЕАЭС имеет хорошие перспективы. В частности, в 2016 г. появится общий рынок лекарственных средств и медицинских изделий², в 2019 г. – общий электроэнергетический рынок, в 2025 г. – общие рынки газа, нефти и нефтепродуктов, а также наднациональный орган по регулированию финансового рынка³.

Подчеркнем, что сегодня ЕАЭС сосредоточен исключительно на вопросах экономики⁴. Попытки расширить пол-

¹ ЕЭК. Евразийская экономическая комиссия. Евразийский экономический союз. «Архитектура будущего». Годовой отчет 2014. С. 6. eaeunion.org, ees.eaeunion.org

² В декабре 2015 г. Коллегия ЕЭК приняла 3 и одобрила 19 нормативных документов по этому поводу. Среди принятых – Номенклатура лекарственных форм, Правила классификации медицинских изделий в зависимости от потенциального риска применения, Правила проведения мониторинга безопасности, качества и эффективности медицинских изделий и др.

³ Там же. С. 15.

⁴ См.: *Умаханов И.М.* Евразийская интеграция как ответ на вызовы XXI века // Евразийская интеграция: экономика, политика, право. 2013. № 13. С. 16.

номочия ЕАЭС за его рамки наталкивались на возражения президентов Казахстана и Беларуси. При подготовке Договора о ЕАЭС Н. Назарбаев заявил: «Мы строим экономический союз, поэтому задачи Комиссии – не включать в договор положения, выходящие за пределы экономической интеграции... охрана границ, миграционная политика, система обороны и безопасности, а также вопросы здравоохранения, образования, науки, культуры, правовой помощи по гражданским, уголовным и административным делам не могут быть перенесены в формат экономического союза»¹. Компромиссный характер Договора, в том числе по институциональным вопросам, компетенции органов ЕАЭС и т. д., не остался незамеченным в научных и экспертных кругах, в том числе российских².

Видимо, компромисс навеян советским прошлым, когда центр (Москва) принимал ключевые решения по развитию СССР и национальных республик, суверенитет которых был существенно ограничен. Видимо, Россия учитывает такие политические унаследования и постоянно подчеркивает принципиально новый тип евразийской интеграции³. Скорее всего, именно здесь кроется разгадка исключительно экономического фасада ЕАЭС. Дискурсы в политических кругах государств-членов о переходе к более высокой степени интеграции считаются неуместными, бегом «впереди паровоза», хотя логика развития Евросоюза демонстрирует неизбежность углубления интеграционных процессов, «переливания» интеграции с одних сфер на другие, в том чис-

¹ Винокуров Е., Либман А. Евразийская континентальная интеграция. Центр интеграционных исследований. СПб., 2007. С. 127.

² См.: Куликова И.В. Процесс формирования и развития Евразийского Экономического Союза: реалии и перспективы // Вестник Ростовского экономического университета. 2014. № 4 (48), декабрь. С. 29.

³ См.: Путин не собирается восстанавливать СССР. 24.05.2014 // <http://www.rg.ru/2014/05/24/putin-forum-site.html>

ле на политическую. В конце концов гармонизация и даже унификация многих правил (нормативно-правовых актов) экономического сожительства государств-членов позже или раньше неизбежно актуализируют проблему политического сотрудничества. Общему экономическому пространству ЕАЭС, по-нашему убеждению, потребуются – не сегодня, конечно! – общая миграционная политика, совместные решения по визовой политике, охране внешних (по периметру) границ, которые со временем должны будут охраняться и контролироваться по единым стандартам. Впрочем, одно условие – реальная практика интеграции в формате ЕАЭС должна подтвердить свою эффективность, равноправность государств-членов, отсутствие «имперских замашек» со стороны России, что должно убедить ее партнеров (союзников?) в необходимости сотрудничества по чисто политическим вопросам. Нельзя забывать, что концепция «старшего брата» в свое время привела к развалу СССР. Некоторые ученые опасаются рецидива «старшего брата» из-за одностороннего доминирования России в ЕАЭС, в доказательство чего приводятся некоторые факты (например, вывод вывозных пошлин на нефть и газ из компетенции Евразийской комиссии, запрет Россией в 2014 г. импорта продовольствия без консультаций с партнерами и т. д.)¹.

Но государства-члены ЕАЭС не могут не учитывать некоторые мегатренды современности. Один из них – широкое применение ИК-технологий в государственном управлении, демократии, бизнесе, внешней торговле, образовании, здравоохранении и других сферах. Не стали исключением и региональные экономические объединения, в частности Евросоюз. В условиях углубления интеграции государств-членов ЕАЭС требуется выработать единые подходы, цели,

¹ См.: *Иришев Б., Ковалев М.* Будущее ЕАЭС: сложный поиск равновесия и роста // Вестник Ассоциации и Белорусских банков. 2014. № 31–32 (746–747). 20. 11. С. 2.

задачи и принципы функционирования общего экономического пространства. Не случайно в документах ЕАЭС, научных исследованиях по проблемам постсоветской интеграции подчеркивается значение гармонизации, а во многих случаях унификации права государств-членов, административных процедур, развития информационно-коммуникационной инфраструктуры в общем пространстве. В ноябре 2014 г., напомним, прозвучало предложение организовать в ЕАЭС собственный интернет-домен верхнего уровня – ea. По мнению экспертов, имеется в виду не создание суверенного Интернета, а размещение серверов исключительно на территории Союза, что явится важным элементом международного позиционирования евразийского интеграционного процесса¹.

Осмелимся предположить, что общее информационное пространство, электронное правительство ЕАЭС станут реальностью, если граждане государств-членов и бизнес-сообщество будут более активно осваивать ИК-технологии, получать государственные услуги через электронные сети в онлайн-режиме, что принесет, как свидетельствует опыт Евросоюза, значительную экономию времени и средств. Доступность и прозрачность электронного управления поднимут планку позитивной самооценки получателей услуг, позволят гражданскому сектору активно выражать собственную точку зрения, контролировать публичную администрацию на национальном и союзном уровнях. Думаем, что государства-члены ЕАЭС располагают нужными ресурсами для активизации населения, приобщения его к электронному управлению. Конечно, реализация задуманного состоится «не вдруг», не в один день. Нужна, помимо политической воли и готовности самих государств к

¹ ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 2014. № 74 (25), ноябрь. С. 101–102. <http://www.eabr.org/r/research/publication/eei/>

электронному управлению, поддержка широких слоев населения. Здесь, по-нашему мнению, ворох нерешенных проблем, включая крайне низкий уровень информированности населения о содержании и сферах применения электронного правительства на национальном и союзном уровне, отсутствие интересной и познавательной социальной рекламы, невнимание к интеграционным процессам со стороны республиканских СМИ и прочее.

Углубление электронного управления, электронного правительства на национальном и союзном уровнях требует решения многих инфраструктурных, правовых, технических, методологических, финансовых, материальных, образовательных и психологических задач. ЕАЭС располагает необходимыми политико-правовыми и иными инструментами для их реализации. В частности, Евразийская комиссия принимает решения, имеющие нормативно-правовой характер и обязательные для государств-членов, распоряжения организационно-распорядительного характера и необязательные рекомендации. Предметное поле деятельности ЕАЭС охватывает 20 сфер, включая таможенное и техническое регулирование, санитарные, фитосанитарные и ветеринарные меры, установление торговых режимов к третьим странам, ведение статистики внешней и взаимной торговли, конкурентную политику, энергетическую политику, промышленные и сельскохозяйственные субсидии, государственные закупки, транспорт и перевозки, валютную политику, авторское право, трудовую миграцию и др.¹

Уже сегодня очевидны некоторые преимущества региональной интеграции, например, для трудящихся-мигрантов. Важный вопрос, которым уже сегодня задаются многие граждане стран-участниц ЕАЭС – возможность трудоустройства в других странах Союза. Установлено,

¹ См.: Приложение № 1 к Договору о Евразийском Экономическом союзе.

что трудящиеся стран-участниц на основании трудового или гражданско-правового договора (причем без разрешительных документов) вправе свободно осуществлять трудовую деятельность на территории ЕАЭС. Кстати, в этом случае трудящиеся не подпадают под ограничения, связанные с защитой национального рынка труда (за исключением ограничений, установленных Договором о ЕАЭС и законодательством государств-членов в целях обеспечения национальной безопасности, в том числе в отраслях экономики, имеющих стратегическое значение, и общественного порядка, в отношении осуществляемой трудящимися государств-членов трудовой деятельности, рода занятий и территории пребывания). Важно отметить недискриминационный характер трудоустройства, в том числе по оплате, охране и условиям труда, социального обеспечения (кроме пенсионного), оказания медицинской помощи¹. Трудящиеся освобождены от легализации документов государственного образца об образовании (исключая документы о педагогическом, юридическом, медицинском и фармакологическом образовании), а их доходы подлежат налогообложению по законодательству государства трудоустройства (по ставке, равной ставке подоходного налога с аналогичных доходов резидентов государства трудоустройства). Государства-члены отменили и не вводят новые ограничения в отношении переводов и платежей в связи с торговлей услугами, учреждением, деятельностью и инвестициями, в том числе зара-

¹ Например, Скорая медицинская помощь (в экстренной и неотложной формах) оказывается трудящимся государств-членов и членам семей медицинскими организациями (учреждениями здравоохранения) государственных и муниципальных систем здравоохранения государства трудоустройства бесплатно, независимо от наличия медицинского страхового полиса // Приложение № 30 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Протокол об оказании медицинской помощи трудящимся государств-членов и членам семей.

ботной платой граждан других государств-членов. Предусмотрены и другие послабления трудящимся и членам семей в государстве трудоустройства.

Все сферы деятельности ЕАЭС являются объектом приложения ИК-технологий в рамках создаваемой интегрированной информационной системы, основные цели, задачи и принципы которой изложены в специальном Приложении к Договору¹. Практически все политики ЕАЭС получают информационную поддержку. Например, регулирование государственных и муниципальных закупок будет осуществляться на условии «...беспрепятственного доступа потенциальных поставщиков и поставщиков государств-членов к участию в закупках, проводимых в электронном формате, путем взаимного признания электронной цифровой подписи, изготовленной в соответствии с законодательством одного государства-члена, другим государством-членом»². Кстати, положение о закупках и информация о планируемых и осуществленных национальными (центральными) банками государств-членов закупках размещаются на официальных сайтах национальных (центральных) банков в сети Интернет в порядке, определяемом положением о закупках. В текущем году государства-члены перейдут на электронный документооборот в сфере закупок. Еще ранее государства-члены гармонизировали соответствующее национальное законодательство, а ныне проводят мониторинг его реализации. Сделан и другой важный шаг – на взаимной основе признается электронная подпись.

¹ См.: Приложение № 3 к Договору о Евразийском экономическом союзе. Протокол «Об информационно-коммуникационных технологиях и информационном взаимодействии в рамках Евразийского Экономического союза».

² См.: Приложение № 1 к Договору о Евразийском Экономическом союзе. Раздел «Государственные (муниципальные) закупки», ст. 88.

Евразийская экономическая комиссия расписала на 2015–2016 гг. меры, касающиеся создания и функционирования интегрированной информационной системы ЕАЭС¹. Сообществу предстоит ввести унифицированную систему классификации и кодирования единой системы нормативно-справочной информации Союза, создать структуры межгосударственного обмена данными и электронными документами, общие для государств-членов информационные ресурсы и прочее. Интегрированная система исходит из общих интересов и взаимной выгоды, доступа и полноты информации. Важно отметить стремление Комиссии и государств-членов развивать трансграничное пространство доверия через использование имеющих юридическую силу электронных документов и сервисов². Базовые характеристики пространства доверия включают:

- формирование доверия при межгосударственном обмене данными и электронными документами между уполномоченными органами;

- усиление оперативности электронного взаимодействия, формирование единого пространства при межгосударственном электронном взаимодействии в рамках Союза и за его пределами;

- формирование благоприятных и доверительных условий для осуществления юридически значимого межгосударственного обмена данными и электронными документами между физическими, юридическими и должностными лицами, органами государственной власти и управления госу-

¹ Евразийская экономическая комиссия. Совет. Решение № 131 от 12 ноября 2014 г. «О плане мероприятий по созданию, обеспечению функционирования и развития интегрированной информационной системы Евразийского экономического союза на 2015–2016 гг.» г. Москва.

² См.: Приложение № 1 к Договору о Евразийском Экономическом союзе. Раздел «Государственные (муниципальные) закупки». Ст. 212.

дарств-членов, должностными лицами и сотрудниками органов Союза.

В Союзе уже кипит работа по унификации электронного документооборота, обмена сведениями в электронном виде. Например, в январе 2015 г. Коллегия Евразийской экономической комиссии приняла решение, касающееся Правил электронного обмена данными в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли. В документе приведены базовые термины, описаны процедуры электронного обмена данными, структура и формат сообщений, передача сообщений интегрированными шлюзами, установлена ответственность за выполнение процедур электронного обмена данными и т. д.¹ В ноябре того же года Коллегия Евразийской экономической комиссии рекомендовала государствам-членам ЕАЭС при электронном взаимодействии между таможенными органами и хозяйствующими субъектами в форме предварительной информации о товарах, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС железнодорожным транспортом, представлять предварительную информацию в соответствии со структурой и форматом согласно приложению². Определяется порядок направления и получения сообщений (запросов) в процессе взаимодействия хозяйствующих субъектов и физических лиц по представлению сведений уполномоченным органам, ведется разработка, внедрение и ведение электронных баз данных Союза. Утвержден порядок функционирования систем

¹ Евразийская экономическая комиссия. Коллегия. Решение № 5 от 27 января 2015 г. «Об утверждении Правил электронного обмена данными в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли». г. Москва.

² Евразийская экономическая комиссия. Коллегия. Рекомендация № 27 от 10 ноября 2015 г. «Об электронном взаимодействии при представлении предварительной информации о товарах, ввозимых на таможенную территорию ЕАЭС железнодорожным транспортом». г. Москва.

электронных паспортов транспортных средств (электронных паспортов шасси транспортных средств), электронных паспортов самоходных машин и других видов техники в ЕАЭС. Электронному паспорту в процессе его оформления, заполнения и внесения в него изменений присваивается различный статус - «незавершенный», «действующий», «погашенный», «аннулированный». Коллегией ЕЭК одобрен также проект распоряжения Совета ЕЭК «Об администрировании обращения отдельных категорий моторных транспортных средств». Считается, что электронный паспорт будет являться инструментом администрирования обращения отдельных категорий моторных транспортных средств.

Комиссия наделена необходимыми полномочиями в сфере информационного взаимодействия, реализации планов электронного правительства в ЕАЭС. Скажем, чтобы создать равные условия для хозяйствующих субъектов и физических лиц по предоставлению сведений уполномоченным органам, согласованного развития электронных форм взаимодействия между уполномоченными органами, хозяйствующими субъектами и физическими лицами, Комиссия вправе определять единые, унифицированные в рамках Союза требования к электронному виду документов (электронным документам), порядку направления и получения сообщений (запросов) в процессе взаимодействия либо рекомендовать их к применению.

В сентябре 2015 г. на заседании Консультативного комитета при Евразийской экономической комиссии обсуждался вопрос о представлении предварительной информации в морских портах в виде электронного документа. Признано целесообразным внести в проект Таможенного кодекса ЕАЭС соответствующую норму. На союзном уровне предстоит также разработать типовой порядок организации пропуска лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в автомобильных пунктах стран ЕАЭС, а также единую инструкцию для должностных лиц таможенных органов, осу-

ществляющих транспортный контроль в пунктах пропуска через таможенную границу союза.

Разработан проект Концепции реализации общего процесса в рамках ЕАЭС «Обеспечение электронного документооборота между государствами-членами ЕАЭС и Евразийской комиссией, в том числе с использованием сервисов доверенной третьей стороны». В проекте подчеркивается преобладание между государствами-членами и Комиссией бумажного документооборота через почтовую, фельдъегерскую и курьерскую связь. Передача же документов через электронную почту не является основанием для регистрации такого документа в государстве-реципиенте. В свете отмеченных недостатков бумажного документооборота акцентируется необходимость перехода к его электронному виду. Тем более что государства-члены уже применяют различные и не совпадающие друг с другом системы электронного документооборота и взаимодействия. Поэтому налицо целесообразность перехода к электронному взаимодействию государств-членов на основе общих положений и принципов. Электронный документооборот в ЕАЭС должен снизить временные и материальные затраты при ведении служебной переписки за счет реализации межгосударственного обмена документального делопроизводства в электронном виде между участниками информационного взаимодействия (между Комиссией, правительствами и государственными органами государств-членов). В этих целях, как подчеркивается в проекте Концепции, предстоит решить ряд задач: разработать и принять решением Комиссии правила межгосударственного электронного документооборота, разработать и утвердить решением Комиссии состав информации при передаче в электронном виде сведений о документе делопроизводства между СЭД государств-членов и Комиссией, разработать и утвердить пакет технологических документов. Реализовать эти задачи планируется поэтапно. Проект должен получить одобрение всех государств-членов,

которые уже представили свою точку зрения на некоторые положения документа¹.

ЕАЭС имеет свой официальный сайт в Интернете, организация работы которого определена специальным документом². Информация предоставляется в Департамент протокола и организационного обеспечения Комиссии или размещается на сайте Комиссии структурным подразделением Комиссии в следующих форматах:

- текстовая информация в форматах doc, docx, pdf (с распознанным текстом);
- графическая информация – в форматах jpeg, jpg;
- видеоинформация – в формате mp4.

На правовом портале ЕАЭС размещаются нормативно-правовые акты (полная нормативно-правовая база ТС и ЕЭП). В разделе «Ресурсы» представлены все электронные ресурсы ЕАЭС³.

Важной задачей ЕАЭС является унификация и гармонизация используемых электронных документов и сведений в электронном виде. Инструментом выполнения чего служит Реестр структур электронных документов и сведений

¹ См.: Перечень поступивших в Комиссию замечаний и предложений уполномоченных органов государств-членов по проекту Концепции и реализации общего процесса «Обеспечение электронного документооборота между государствами-членами ЕАЭС и Евразийской комиссией (в том числе с использованием сервисов доверенной третьей стороны)». Текущий архив министерства транспорта и коммуникаций КР.

² Порядок формирования и ведения официального сайта Евразийской экономической комиссии в сети Интернет. Утвержден Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 апреля 2013 г. № 83.

³ [/docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=8a412e96-924f-4b3c-8321-0d5e767e5f91&EntityID=8441](https://docs.eaeunion.org/ru-ru/Pages/DisplayDocument.aspx?s=e1f13d1d-5914-465c-835f-2aa3762eddda&w=9260b414-defe-45cc-88a3-eb5c73238076&l=8a412e96-924f-4b3c-8321-0d5e767e5f91&EntityID=8441)

в электронном виде. В сентябре 2014 г. Коллегия Евразийской экономической комиссии приняла соответствующее Решение¹. В проекте Таможенного Кодекса ЕАЭС одним из приоритетов является электронное таможенное декларирование, создание «единого окна» при совершении таможенных операций, связанных с прибытием/убытием товаров с таможенной территории, и при проверке сведений, заявленным в таможенной декларации². Появление проекта было обусловлено тем, что за годы действия Таможенного кодекса Таможенного союза используемые в деятельности таможенных служб стран-участницами ИК-технологии устарели так же, как устарел и бумажный документооборот при взаимодействии таможенных органов с лицами, совершающими операции. Следует внести коррективы в нормативно-правовую и технологическую базу регулирования таможенных операций в рамках ЕАЭС. Принятие Кодекса будет способствовать упрощению процедур внешней торговли. Хозяйствующие субъекты и государственные органы смогут в режиме реального времени получать комплекс услуг в целях экспортно-импортных и транзитных операций. При реализации положений Кодекса будут осуществляться автоматический выпуск и автоматическая регистрация поступающих деклараций без участия должностных лиц таможенных органов.

В июне 2015 г. в ЕАЭС были утверждены структура и формат электронной копии декларации на товары и транзит-

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 сентября 2014 г. № 180 «О Порядке ведения и применения реестра структур электронных документов и сведений, используемых при реализации информационного взаимодействия в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли Таможенного союза». г. Москва.

² ЕЭК. Евразийская экономическая комиссия. Евразийский экономический союз. «Архитектура будущего». Годовой отчет. 2014. С. 36.

ные декларации¹. Тогда же Коллегия ЕЭК приняла Решение по поводу структуры и форматов электронных копий таможенных документов². Единую систему электронного документооборота ЕАЭС намечается реализовать до 2021 г. Тем самым будет завершён переход на безбумажный документооборот с однократным предоставлением сведений (через «единое окно»).

Сегодня в ЕАЭС уже реализуются мероприятия в сфере внешнеэкономической деятельности, рассчитанные на 2015–2020 гг. Основная их цель – содействие развитию и сближению национальных механизмов «единого окна», организация их взаимодействия на наднациональном уровне при построении эффективной системы регулирования внешнеэкономической деятельности на территории Союза³. В плане по реализации мероприятий приведены базовые понятия, обязательные для всех участников внешнеэкономической деятельности: «бизнес-процесс», «взаимное признание документов», «гармонизация сведений», «государственные процедуры», «механизм единого окна», «разрешительные документы», «стандартизированный вид документа», «унификация сведений», «экспортные, импортные и транзитные операции», «электронная коммерция».

Эталонная модель национальных механизмов, как подчеркивается в решении Высшего Евразийского экономиче-

¹ Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии в редакции от 2 июня 2015 г. № 60.

² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 июня 2015 г. № 60 «О внесении изменений в некоторые решения Коллегии Евразийской экономической комиссии в отношении структур и форматов электронных копий таможенных документов». г. Москва.

³ Высший Евразийский экономический совет. Решение от 8 мая 2015 г. «О плане мероприятий по реализации основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности». г. Москва.

ского совета, представляет собой инструмент упрощения процедур международной торговли в целях оптимизации государственных процедур, связанных с внешнеэкономической деятельностью, и создания условий для осуществления электронных операций и электронной коммерции. Применение «единого окна» в ЕАЭС позволит снизить транзакционные издержки субъектов внешнеэкономической деятельности, сократить административные издержки в работе государственных органов государств-членов, регулирующих внешнеэкономическую деятельность. Это достигается тем, что заинтересованные лица должны будут *однократно* представлять документы и/или сведения в стандартизированном виде через единый пропускной канал для последующего использования всеми заинтересованными государственными органами.

Через механизм «единого окна» ЕАЭС будут регулироваться различные сферы интеграции: таможенная, валютная, налоговая, ветеринарно-санитарная, карантинно-фитосанитарная, транспортная и перевозки, охрана и защита интеллектуальной собственности и др.

Такая работа уже ведется. Перечень мер, расписанный поквартально на 2015–2020 гг., включает, например, развитие национальных механизмов «единого окна» (сравнение терминов, используемым в описании механизма «единого окна» в законодательстве государств-членов и международной практике – II квартал 2015 г., согласование подходов государств-членов к моделированию и анализу государственных процедур и бизнес-процессов, связанных с внешнеэкономической деятельностью – II квартал 2015 г., оптимизация процедур межведомственного информационного взаимодействия в рамках национальных механизмов «единого окна» – в течение 2015–2020 гг., разработка методики оценки состояния развития национальных механизмов «единого окна» – III квартал 2015 г., сближение подходов по развитию национальных механизмов «единого окна»,

упрощение процедуры и использования национального механизма заинтересованными лицами, оптимизация и реализация общих процессов в рамках Союза, задействованных в обеспечении функционирования национальных механизмов «единого окна», популяризация механизмов «единого окна»: работа со СМИ, организация открытых дискуссий, семинаров, конференций по реализации Основных направлений и настоящего плана в течение всех 6 лет и прочее¹.

ИК-технологии в рамках ЕАЭС находят все большее применение. Пример тому – недавно подписанное соглашение стран-участниц о реализации пилотного проекта по RFID-идентификации товаров. Эта радиочастотная технология (Radio Frequency Identification) позволит закрыть рынок «серых товаров». На различные изделия (шубы и др.) устанавливаются метки, способные реагировать на радиополучение сканера и определять легальность того или иного товара. По мнению специалистов, технология может оказать серьезную поддержку импортозамещению. Кроме того, применение RFID-чипов может повысить уровень защиты авторских прав и товарных знаков. В текущем году начнется реализация меток импортерами и производителями.

По-нашему мнению, в официальных документах ЕАЭС недооценивается демократический аспект постсоветской интеграции. Прежде всего, открытость деятельности органов ЕАЭС, возможность их контроля со стороны граждан и бизнес-сообщества государств-членов, влияния на подбор кадров в союзных органах и прочее. В тексте Договора о Евразийском Экономическом союзе нам удалось найти единственное упоминание об общественных обсуждениях проектов нормативно-правовых актов, размещаемых в

¹ Высший Евразийский экономический совет. Решение от 8 мая 2015 г. «О плане мероприятий по реализации основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности». г. Москва. С. 18–25.

сети Интернет на официальных сайтах государств-членов, ответственным за разработку проектов нормативно-правовых актов. Этого явно недостаточно. Отметим, что с либеральной точки зрения политические системы стран ЕАЭС нельзя считать демократическими. Может быть, дефицит демократии на союзном уровне объясняется дефицитом ее на уровне национальном. Согласно «Индексу демократии», для большинства государств-членов ЕАЭС характерны авторитарные политические режимы. В разряд «гибридных» режимов отнесены только КР (95-е место) и Армения (113-е). Беларусь заняла 125-е, Россия – 132-е, Казахстан – 137-е¹. Видимо, что государствам-членам ЕАЭС следует усилить на союзном уровне демократический компонент, что является важнейшим условием долгосрочного успеха евразийской интеграции.

Таким образом, в ближайшие годы странам-участницам ЕАЭС совместно с его руководящими органами предстоит трудоемкая задача: наладить функционирование электронного правительства на союзном уровне. В этом смысле предусмотрены и установлены конкретные сроки по реализации организационно-административных, технологических, образовательных, правовых, финансовых и иных мер в сфере таможенного и технического регулирования, внешней и взаимной торговли, конкурентной и энергетической политики, государственных закупок, транспорта и т. д. Бремя выполнения этих мер лежит на политических структурах, национальной и союзной бюрократии, бизнес-сообществе, других заинтересованных в реализации интеграционного проекта в формате ЕАЭС структурах. В перспективе долж-

¹ См.: Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from The Economist Intelligence Unit / The Economist Intelligence Unit // <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>

но эффективно заработать союзное электронное правительство путем повсеместного введения унифицированного электронного документооборота, налаженного электронного взаимодействия национальных и союзных институтов и органов, широкого внедрения «единого окна», применения электронной подписи и т. д. Электронное правительство ЕАЭС должно вывести сотрудничество стран-участниц в различных сферах на качественно новый уровень, способствовать развитию национальных экономик и подъему жизненного уровня населения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Официальные документы на английском языке

1. A life of dignity for all: accelerating progress towards the Millennium United Nations development agenda beyond 2015. Report of the Secretary-General. Sixty-eighth session Item 118 of the provisional agenda. Follow-up to the Millennium Summit. United Nations General Assembly. 26 July 2013.

2. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Jean-Claude Juncker. Strasburg, 22 October 2014. P. 40. Available at: <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/jean-claude-juncker-political-guidelines.pdf>

3. Atlas of eHealth country profiles 2013: eHealth and innovation in women's and children's health: based on the findings of the 2013 survey of CoIA countries by the WHO Global Observatory for eHealth. WHO, 2014. 132 p.

4. Barcelona European Council, Presidency Conclusions, paragraph 40. Available at: <http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>

5. Be He@lthy Be Mobile. Report, January 2013 to December 2014. World Healthy Organization. 28 p.

6. Communication from the Commission of the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Region. «eEurope 2005: An Information society for all». Commission of the European Communities. Brussels, 28.5.2002. COM (2002) 263 final. 22 p. Available at: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2003/EN/1-2003-702-EN-F1-1.Pdf>

7. Commission of the European Communities. Brussels, 30.4.2004. COM (2004) 356 final. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. e-Health-making health care better for European citizens: An action plan for a European e-Health Area{SEC(2004)539} Available at:<http://go.mail.ru/search?fr=amigo&q>

8. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “i2010 – A European Information Society for growth and employment” {SEC(2005) 717}. Brussels, 01. 06. 2005 COM(2005)229 final.

9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2009) 390. Europe’s Digital Competitiveness Report. Main achievements of the Competitiveness i2010 strategy 2005-2009. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2009. 206 p. Available at:http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/digital_competitiveness_report_2009.pdf

10. Commission Delegated Regulation (EU) 2015/962 of 18 December 2014 supplementing Directive 2010/40/EU of the European Parliament and of the Council with regard to the provision of EU-wide real-time traffic information service. Available at:http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2015.157.01.0021.01.ENG

11. Commission Staff Working Document «A Digital Single – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. {COM(2015) 192 final} Brussels, 06.05.2015.100 final. Available at:<http://www.google.com/search?q=11.%>

12. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A Digital Single Market Strategy for Europe. European Commission. Brussels, 06. 05. 2015. COM(2015)192 final. Available at: http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_en.pdf

13. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action Plan on e-signatures and e-identification to facilitate the provision of cross-border public services in the Single Market Commission of the European Communities. Brussels, 28.11.2008. COM (2008) 798 final. Available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52008DC0798>

14. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The European eGovernment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. SEC(2010) 1539 final. Brussels, 15.12.2010. COM(2010) 743 final. P.16. Available at: <http://www.uni-mannheim.de/edz/pdf/sek/2010/sek-2010-1539-en.pdf>

15. Communiqué Ministerial Round Table on «Towards Knowledge Societies». (UNESCO Headquarters, 9 and 10 October 2003). Генеральная конференция. 32-я сессия. Информационный документ. 32 C/INF, 26, 14 October 2003.

16. Consolidated Treaties. Charter of Fundamental Rights. European Union. 2010. 410 p.

17. Congressional Revolving Doors: The Journey from Congress to K Street. PublicCitizen'sCongressWatch (2005). P.1. Available at: <http://www.lobbyinginfo.org/documents/RevolveDoor.pdf>

18. CRS Report to Congress. Update March 23, 2006. Petersen P. Analyst in American National Government. Government and Finance Division. Washington, 2006.

19. Council of the European Union. Council Conclusions on «Post i-2010 Strategy – towards an open, green and competitive knowledge society». 2987th Transport, Telecommunication and Energy Council meeting. Brussels, 18 December 2009. Available at: <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6ipj0fxspr>

20. Council of the European Union. Council conclusions on the Europe eGovernment Action Plan 2011-2015. 3093rd Transport, telecommunication and Energy Council meeting – telecommunication only. Brussels, 27 May 2011. 6 p. Available at: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13449-2011-REV-1/en/pdf>

21. Council of the European Union. Draft Statement of the Council's Reasons. Position of the Council on first reading with view to the adoption of a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning type-approval requirement for the deployment of the eCall in-vehicle system based on the 112 service and amending Directive 2007/461/EC. Brussels, 19 February 2015.

22. Decision №854/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 11 May 2005 establishing a multiannual Community Programme on promoting safer use of the Internet and new online Technologies and other. Available at: books.google.kg/booksid=fNCdBQAAQBAJ&pg=PA160&lpg=PA160&dq=Decision№854/2005/EC+of+the+European+Parliament+and+of+the+Council+of+11+May+2005.

23. Decision № 456/2005/EC of the European Parliament and of the Council of 9 March 2005 establishing a multiannual Community programme to make digital content in Europe more accessible, usable and exploitable. Available at: https://www.globaltrust.it/documents/legaldoc/mondo/europa/legge26_01_03_2005.pdf

24. Democracy Index 2014. Democracy and its discontents. A report from the Economist Intelligence Unit / The Economist Intelligence Unit // <http://www.sudestada.com.uy/Content/Articles/421a313a-d58f-462e-9b24-2504a37f6b56/Democracy-index-2014.pdf>
25. Digitizing Public Services in Europe: Putting ambition into action. 9th Benchmark Measurement. December 2010. Prepared by Capgemini, IDC, Rand Europe, Sogeti and Dti. for: European Commission, Directorate General for Information Society and Media.
26. Digital Publishing and Mobile Technologies. 15th International Conference on Electronic Publishing, June 22–24, 2011, İstanbul, Turkey. Proceedings. Editors: Yaşar Tonta, Umut Al, Phyllis Lepon Erdoğan, Ana Alice Baptista
27. Hacettepe University. Ankara, 2011. 181 p. Directive 1999/93/ EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community framework for electronic signatures. Available at:<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.duri=CELEX:31999L0093:en:HTML>
28. Directive 2000/31/EC of the European Parliament and of the Council of 8 June 2000 on electronic commerce, OJL 178 of 17.7.2000. Available at:<http://www.columbia.edu/~mr2651/e-commerce3/1st/Statutes/ElectronicCommerceDirective.pdf>
29. Directive 2003/98/EC on re-use of public sector information, 17.11.2003, OJL 345/90, 31.12.2003, pp. 90-96.
30. Guidelines for the Measurement of Atmospheric Carbon Monoxide. World Meteorological Organization. Global Atmosphere Watch. GAW № 192. Geneva, July 2010. 51 p.
31. E-commerce in developing countries. Opportunities and challenges for small and medium-sized enterprise. World Trade Organization, 2013. 26 p.
32. ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) Annual Report 2012. Available at:[media/disk/enisa-annual-report – 2012](http://media/disk/enisa-annual-report-2012).

33. ENISA. Resilient e-Communications Networks. Good Practices on Reporting Security Incidents. December 2009. Available at:<http://akgul.bilkent.edu.tr/enisa/VWG-NetworkProvidersChallengesMeasures.pdf>
34. ENISA (European Union Agency for Network and Information Security) Annual Report 2013. Available at: [media/disk/enisa-annual-report-2013](#).
35. European Commission. eGovernment. Agenda Scoreboard 2014. 6 p.
36. European Commission. Commission Staff Working Document. Online Services, including e-Commerce, in the Single Market. Brussels, 11.01.2012. SEC (2011) 1641 final. P.141.
37. European Commission. Commission Staff Working Document. E-Commerce Action plan 2012-2015. State of Play. Brussels, 23. 04. 2015. SWD(2013) 153 final. 25 p.
38. Europe's Digital Competitiveness Report. Main achievements of the i2010 Strategy 2005-2009. 206 p. Available at:http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/digital_competitiveness_report_2009.pdf
39. eEurope2002 «An Information Society For All». Action Plan prepared by the Council and the European Commission for the Feira European Council 19–20 June 2000. Council of the European Union. Commission of the European Communities. Brussels, 14. 06. 2000.
40. Flash Eurobarometer 413. Companies engaged in online Activities, Report. European Commission. Fieldwork: January-February 2015. Publication: May 2015. 224 p. Available at:<http://www.gesis.org/eurobarometer-data-service/survey-series/flash-eb/>
41. Global Corruption Report: Education. Transparency International 2013. 19 p.
42. Global Cybersecurity Index and Cyberwellness Profiles. Report. April, ITU 2015. 584 p.
43. Granada Ministerial Declaration on the Europa Digital Agenda: Agreed on 19 April 2010.

44. i2010-A Europa Information Society for Growth and Employment. Brussels, 1 June 2005. MEMO/05/184.

45. ICTs for e-Environment. Guidelines for Developing Countries, with a Focus on Climate Change. ICT Application and Cybersecurity Division Policies and Strategies Department. ITU Telecommunication on Development Sector. Final Report. ITU, 2008. 182 p.

46. ICT-Information and Communication technologies. Work programme 2013. (European Commission C(2012) 4536 of 09 July 2012).176 p. Available at:<http://www.google.com/search?q=29.%09ICT+-Information+and+Communication+technologies.+Work+programme+2013.+%28European+Commission+%282012%29+4536+of+09+July+2012%29.&ie=utf-8&oe=utf-8>

47. Management of patient information. Trends and challenges in Member States. Based on the findings of the second global survey on eHealth Global Observatory for eHealth series – Volume 6. WHO, 2012. 80 p.

48. Measuring the Information Society. Report 2014. International Telecommunication Union. 184 p. Available at:http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

49. Ministerial Declaration on e-Government. Approved unanimously in Malmo, Sweden, on 18 November 2009. Available at:<http://www.theguardian.com/government-computing-network/2009/nov/20/european-union-online-government-services-malmo-20nov09>.

50. Ministerial Code.CabinetOffice.May2010. Available at:<http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/40921/ministerialcodemay2010>.

51. OGP Armenia: Civil Society Monitoring Report. OSCE office in Yerevan. Freedom of Information Center, Yerevan 2015. 63 p.

52. Open Government Partnership. Republic of Armenia. Midterm Self-Assessment Report. Second National Action Plan (2014-2016). September, 2015. 18 p.

53. Regulation (EC) № 460/2004 of the European Parliament and of Council of 10 March establishing the European Network and Information Security Agency. Available at:<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:124153>

54. Regulation (EU) № 211/2011 of the European Parliament and of the Council of February 2011 on the citizens' initiative. 11.3.2011. Official Journal of the European Union L 65/1.

55. Report on the World Summit on the Information Society. Stocking 2012. International Telecommunication Union. Geneva, 2012. p. 148. Available at:http://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/ind/D-IND-ICTOI-2012-SUM-PDF-E.pdf

56. Report from the Commission to the Council and the European Parliament. EU Anti-Corruption Report. Brussels, European Commission. 3.2.2014. COM(2014) 38 final, pp. 7-8. Available at:europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf

57. Report from Commission to the Council and the European Parliament. EU Anri-corruption Report European Commission. Brussels, 03. 02. 2014. COM (2014) 38 final. 41 p.

58. SpecialEurobarometer371. Available at:http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_371_en.pdf

59. Special Eurobarometer 423. Cyber Security. Report. European Commission. Fieldwork: October 2014. Publication: February 2015. 171 p. Available at:http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.html

60. StAR. Partnership Charter. World Bank and UNODC. November 7, 2008. 22 p.

61. Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. UN Office on Drugs and Crime. June 2007. 84 p.

62. Strengthening Multi-Hazard Early Warning Systems and Risk Assessment in the Western Balkans and Turkey: Assessment of Capacities, Gaps and Needs. Regional Programme on Disaster Risk Reduction in South East Europe Activity 2 (WMO): Regional Cooperation in South Eastern Europe for Meteorological, Hydrological and Climate Data Management and Exchange to Support Disaster

63. Risk Reduction (IPA/2009/199-922). World Meteorological Organization, 2012, 330 p.

64. Study on cloud and service oriented architectures for e-government. Final report 05-12-2011 P. Wauters, K. Declercq, S. van der Peijl, P. Davies. 130 p.

65. Study on «Government scenarios for 2020 and the preparation of the 2015 Action Plan». Retrospective Analysis (D4). Smart n° 2009/0069. R. Fisher, L.A. Remotti and Contributions from M. Fazekas. TR-903-EC (document number)30-06-2010. Prepared for the European Commission DG Information Society and Media in support of developing the EU eGovernment Action Plan 2015. P125 p. Available at:<http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0069.pdf>

66. Study on e-Government and the Reduction of Administrative Burden. Final Report. A study prepared for the European Commission DG Communications Networks, Content & Technology. 149 p. Available at:<http://www.google.com/search?q=Study+on+e-Government+and+the+Reduction+of+Administrative+Burden.+Final+Report+A+study+prepared+for+the+European+Commission+DG+Communications+Networks+%2C+Content+%26+Technology.&ie=utf-8&oe=utf-8>

67. Tax Administration Strategy 2008–2011. Program. Armenia. 81 p.

68. The Lisbon Special European Council (March 2000): Towards a Europa of Innovation and Knowledge. Available at: http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_en.htm

69. The Fifty-eighth World Health Assembly, WHA58.28 eHealth (Ninth plenary meeting, 25 May 2005. Committee A, seventh report). 121 p.

70. The User Challenge Benchmarking. The Supply of online Public Services. 7th Measurement. September 2007. Prepared by: Capgemini. Directorate General for Information Society and Media Public Sector. p. 123. Available at:http://www.ut.is/media/utvefur-skjol/CapGemini_2007.pdf

71. The European Citizens' Initiative Handbook. Your Guide to the World's First Transnational Direct Democratic Tool. Published by the Green European Foundation. Printed in Belgium, November 2010. 116 p. Available at:http://gef.eu/fileadmin/user_upload/GEF-09-64_European_Citizens__Initiative_web_final.pdf.

72. The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. Transparency International. The Global Coalition against Corruption. 2015. 4 p.

73. Transparency International. Corruption perceptions index 2014. Available at:<http://www.transparency.org/cpi2014/results> Transparency International. The State of corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine. 2015. 31 p. www.transparency.org

74. UNESCO and an Information Society for All. A Position Paper. May 1996. 18 p.

75. UNESCO. Medium-Term Strategy for 2008–2013. 38 p.

76. UNESCO Institut of Statistics. Summery Report of the 2013. «Innovation Data Collection». Information Paper № 24, February 2015. 121 p.

77. UNESCO Science Report 2010. The Current Status of Science around the World. Paris, 2020. 500 p.

78. United Nations Environment Programme. Climate Early Warning System Feasibility Report: Early Warning System and Hazard Predication. March 2012. 60 p.

79. United Nations e-Government. Survey 2014. e-Government for the Future we want. Department of Economic

and Social Affairs. N.Y. 2014. 284 p. Available at:http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

80. User expectations of a life events approach for designing e-Government services. Final Report. European Commission. December 2010. P. 110. Available at:<http://ec.europa.eu/digital-agenda/sites/digital-agenda/files/smart2009-0075.pdf>

81. World Summit on the Information Society. The Geneva Declaration of Principle and Plan of Action. Geneva, 10–12 December 2003. Available at:unesdoc.unesco.org/images/0013/001340/134016e.pdf

82. World Summit the Information Society 2012. Outcome Document. Identifying Emerging Trends and a Vision Beyond 2015. International Telecommunication Union (ITU), Geneva, 2012. 270 p.

83. World Telecommunication/ICT Development Report 2010. Monitoring the WSIS Targets. A mid-term review. Executive Summary. 2010 International Telecommunication Union. Place des Nations. Geneva Switzerland. 28 p. Available at:http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/wkshop_june13_e/maximizing_mobile_e.pdf

84. World Summit on the Information Society 2015. Outcome Document: Forum Track. 25–29 May 2015. Geneva, Switzerland. International Telecommunication Union. 381 p.

85. World of Work Report 2014. Developing with jobs. International Labour Organization. Research Department. 233 p.

86. World Meteorological Organization. WMO Disaster Risk Reduction Work Plan (2012–2015). Updated as of 21 March, 2014. 30 p.

87. World Summit on the Information Society. Stocktaking Report 2015. International Telecommunication Union. ITU 2015. 192 p.

88. World Summit on the Information Society. WSIS Stocktaking Process. Success Stories 2015. International Telecommunication Union. ITU 2015. 104 p.

89. Work Programme 2015 Including Multi-Annual Planning. Decision № NMB/2014/12 of the Management Board of the European Union Agency for Network and Information Security (adopted at the MB Meeting on 28 October 2014).

90. World Sociale Protection Report 2014–2015. Building Economic Recovery, Inclusive Development and Sociale Justice. International Labour Office. 364 p.

Официальные документы на русском языке

91. Аналитическая справка о состоянии выполнения национальных программ информатизации, проектов построения информационного общества и развития ИКТ в государствах-участниках СНГ, включая вопросы обеспечения информационной безопасности. Приложение 2 к решению № 49/20-9. 94 с.

92. Всеобщая Декларация ЮНЕСКО о культурном разнообразии. Принята 31-й сессией Генеральной конференции ЮНЕСКО. Париж, 2 ноября 2001 г.

93. Высший Евразийский Экономический Совет. Решение от 8 мая 2015 г. «О плане мероприятий по реализации основных направлений развития механизма «единого окна» в системе регулирования внешнеэкономической деятельности».

94. Государственная программа информатизации Республики Беларусь на 2003–2005 годы и на перспективу до 2010 года «Электронная Беларусь». http://www.portalus.ru/modules/computers/rus_readme.php?archive=1126440877&id=1096364518&start_from=&subaction=showfull&ucat=4

95. Государственная программа формирования «электронного правительства» в Республике Казахстан на 2005–2007 годы.

96. Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 гг.)». Утверждено Распоряжением Правительства РФ от 20. 10. 2010. № 1815-р.

97. Декларация тысячелетия ООН. Принята резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г.

98. Договор о Евразийском Экономическом союзе.

99. Договор о присоединении Кыргызской Республики к Договору о Евразийском Экономическом союзе от 29 мая 2014 года (Москва, 23 декабря 2014 года). [://rusinkg.ru/rf-i-kr/article/36-otnosheniya-rf-i-kr/3848-dogovor-o-eaes-vstupaet-v-silu-tekst-dogovora-prisoedineniya-kyrgyzstan](http://rusinkg.ru/rf-i-kr/article/36-otnosheniya-rf-i-kr/3848-dogovor-o-eaes-vstupaet-v-silu-tekst-dogovora-prisoedineniya-kyrgyzstan)

100. Доклад, подготовленный к заседанию Правительства Республики Казахстан по вопросу «О ходе реализации «Электронного Правительства», состоявшийся 21. 09. 2010 г. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-216369.html>

101. Закон Республики Казахстан от 11 января 2007 года № 214-III «О лицензировании». <http://www.03portal.kz/spravochniki/pravovaya-baza/zakony-respubliki-kazahstan/1825-zakon-respubliki-kazahstan-ot-11-yanvary-2007-goda--214-iii-o-licenzirovanii>

102. Закон Кыргызской Республики от 17 июля 2004 года № 92 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» (по состоянию на 2 ноября 2009 года). Принят Законодательным собранием Жогорку Кенеша Кыргызской Республики 18 мая 2004 года.

103. Закон Республики Армения от 15 января 2005 года № НО-40 «Об электронном документе и электронной цифровой подписи». http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=29381

104. Закон Республики Беларусь «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» от 28.12.2009 г. № 113-3.

105. Закон Кыргызской Республики «О биометрической регистрации граждан Кыргызской Республики». г. Бишкек, от 14 июля 2014 года № 136.

106. Евразийская Экономическая комиссия. Совет. Решение «О плане мероприятий по созданию, обеспечению функционирования и развития интегрированной информа-

ционной системы Евразийского Экономического союза на 2015–2016 гг.» № 131, 12 ноября 2014. г. Москва.

107. ЕЭК. Евразийская экономическая комиссия. Евразийский экономический союз. «Архитектура будущего». Годовой отчет. 2014. 120 с.

108. Единый реестр (перечень) государственных услуг. Постановление Правительства Кыргызской Республики № 85 от 10.02.2012 г.

109. Информационные и коммуникационные технологии в образовании. Учебные планы для средней школы и программа подготовки преподавателей. ЮНЕСКО, 2005. 165 с.

110. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

111. Международные акты по правам человека. Сборник документов. М., 1999. 370 с.

112. Национальная программа ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28.03.2011 № 384. <http://e-gov.by/zakony-i-dokumenty/programma-elektronnaya-belarus/nacionalnaya-programma-uskorenno-go-razvitiya-uslug-v-sfere-informacionno-kommunikacionnyx-technologij-na-2011-2015-gody>

113. Национальная стратегия устойчивого развития на период 2013–2017 годы. Национальный Совет по устойчивому развитию Кыргызской Республики.

114. Обучение госслужащих служебной этике. Исследование подготовлено Сетью ОЭСР по борьбе с коррупцией в странах Восточной Европы и Центральной Азии (АКС) и программой «SIGMA», которая является совместной инициативой ЕС-ОЭСР, с предоставлением основного финансирования ЕС в сотрудничестве с сетью ОЭСР по обеспечению добросовестности в государственном секторе. ОЭСР. АКС. SIGMA. EU. Вильнюс, 2011. 211 с.

115. Об учреждении Центра электронного управления Правительства Кыргызской Республики. Постановление Правительства Кыргызской Республики от 6 мая 2016 г. № 272.

116. Организация экономического сотрудничества и развития. Антикоррупционная сеть для стран Восточной Европы и Центральной Азии. Антикоррупционные реформы в Армении. Третий раунд мониторинга Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией. Настоящий отчёт утверждён на заседании АКС, 8-10 октября 2014 г. в штаб-квартире ОЭСР в Париже. 126 с.

117. Перечень услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное задание (заказ) или муниципальное задание (заказ) подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг и предоставляемых в электронной форме. Распоряжение Правительства РФ от 25 апреля 2011 г. № 729-р. <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=164983;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.8027680830758307>

118. Порядок формирования и ведения официального сайта Евразийской экономической комиссии в сети Интернет. Утвержден Решением Коллегии Евразийской экономической комиссии от 16 апреля 2013 г. № 83.

119. Правительство Российской Федерации. Распоряжение от 6 мая 2008 г. № 632-р. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219).

120. Правительство Российской Федерации. Постановление от 28 января 2002 г. № 65 «О Федеральной Целевой Программе «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 26.07.2004 № 380, от 15.08.2006 № 502, от 10.03.2009 № 219, от 10.09.2009 № 721, от 09.06.2010 № 403).

121. Положение о Совете по информационно-коммуникационным технологиям при Правительстве Кыргызской

Республики. Утверждено постановлением Правительства Кыргызской Республики от 3 июня 2013 года № 310.

122. Постановление Правительства РФ № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». <http://government.ru/gov/results/8099/>.

123. Постановление Правительства РФ от 06.09.2012 № 890 «О мерах по совершенствованию электронного документооборота в органах государственной власти». Доступ: <http://government.ru/docs/4997/>

124. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 10.02.2012 № 138 «О базовых электронных услугах». <http://e-gov.by/programma-elektronnaya-belarus/o-bazovyx-elektronnyx-uslugax>

125. Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями физическим и юридическим лицам» от 3 июня 2014 г. № 303.

126. Постановление Правительства Кыргызской Республики о внесении изменений в постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении стандартов государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти, их структурными подразделениями и подведомственными учреждениями физическим и юридическим лицам» от 3 июня 2014 г. № 303.

127. Постановление Правительства Республики Казахстан от 30 ноября 2007 года № 1155-1. Об утверждении Программы развития «электронного правительства» Республики Казахстан на 2008–2010 годы (с изменениями и дополнениями по состоянию на 24.09.2008 г.).

128. Правительство Республики Армения. Постановление 28 апреля 2008 года № 380-А «О Программе правительства Республики Армения на 2008–2012 гг.»

129. Программа по развитию информационных и коммуникационных технологий в Республике Казахстан на 2010–2014 годы. Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2010 г. № 983. <http://rudocs.exdat.com/docs/index-163832.html>

130. Программа Правительства Кыргызской Республики по внедрению электронного управления («электронное правительство») в государственных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Кыргызской Республики на 2014–2017 годы. Утверждена Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 17 ноября 2014 года № 651.

131. Резолюция 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. ООН, Управление по наркотикам и преступности. Нью-Йорк, 2003.

132. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 30 сентября 2014 г. № 180. «О Порядке ведения и применения реестра структур электронных документов и сведений, используемых при реализации информационного взаимодействия в интегрированной информационной системе внешней и взаимной торговли Таможенного союза».

133. Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 2 июня 2015 г. № 60 «О внесении изменений в некоторые решения Коллегии Евразийской экономической комиссии в отношении структур и форматов электронных копий таможенных документов».

134. Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции; второе исправленное и дополненное издание. 2012 г. Управление Организации Объединенных Наций против наркотиков и преступности. 703 с.

135. Собрание законодательства Российской Федерации, 2011. № 129, ст. 4479).

136. Стратегия развития информационного общества в Республике Беларусь на период до 2015 года. Утверждена постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 09.08.2010 г. № 1174. <http://e-gov.by/programma-elektronnaya-belarus/strategiya-razvitiya-informacionnogo-obshhestva-v-respublike-belarus-na-period-do-2015-goda>

137. Указ Президента Кыргызской Республики «О мерах по устранению причин политической и системной коррупции в органах власти» от 12 ноября 2013 года № 215.

138. Указ Президента Республики Казахстан от 8 января 2013 г. № 464 о государственной программе «Информационный Казахстан – 2020» и внесении дополнения в Указ Президента Республики Казахстан от 19 марта 2010 № 957 «Об утверждении перечня государственных программ».

139. Указ Президента Республики Беларусь от 8 ноября 2011 года № 515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь». <http://e-gov.by/zakony-ob-obrashheniyax-grazhdan/o-nekotorykh-voprosakh-razvitiya-informacionnogo-obshhestva-v-respublike-belarus>

140. Федеральный Закон «Об электронной цифровой подписи» (от 10 января 2002 года № 1-ФЗ).

141. Федеральный Закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ.

142. Хронология 20 лет постсоветской (дез)интеграции 1991–2010 гг. // Евразийская экономическая интеграция. 2011. № 1 (10), февраль. С. 1–37.

Литература на русском языке

143. Айдинов Х.Т. Россия в мировом инновационном пространстве // Власть. 2015. № 1. С. 27–33.

144. Акназарова А.А. Информационная политика Кыргызской Республики // Вестник КРСУ. 2015. Т. 15. № 2. С. 26–31.

145. Акунов А., Киятин В., Прытков В., Токтомышев С. Постсоветский Кыргызстан глазами зарубежных политологов. Бишкек, 2008. 157 с.
146. Алексеева А.О. Мобильное общество и общество знания: сходство и различия // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2010. № 4. С. 8–23.
147. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М.: Омега, 2010. 523 с.
148. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М.: Юридическая литература, 1997. 398 с.
149. Бараш Р.Э. Протестное движение: в поисках нового политического субъекта // Власть. 2014. № 10. С. 52–61.
150. Бачило И.Л. Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде // Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики; под. ред. И.Л. Бачило. М.: ИГП, Юрайт, 2009. 530 с.
151. Белобров Ю. Геополитические амбиции и интриги США в АТР // Международная жизнь. 2015. № 9, сентябрь. С. 114–128.
152. Белянова А.М., Гудкова Т.В. Кейнсианская доктрина и российский выбор // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2012. № 2. С. 82–104.
153. Бершадская Л.А. Акторно-сетевая модель электронного правительства в Российской Федерации // Власть. 2013. № 3. С. 40–44.
154. Большакова Ю.М. О проблеме повышения качества государственного управления и реализации концепции электронного управления // Власть. 2014. № 7. С. 28–36.
155. Бондарев Н.С. Опыт использования сетевых технологий в современных политических практиках президента США Б. Обамы // Власть. 2013. № 7. С. 68–71.
156. Брюн Ж.-П., Грей Л., Стивенсон К., Скотт К. Руководство по возврату активов для специалистов-практиков. Всемирный банк – Управление ООН по борьбе с наркоти-

кам и преступностью; пер. с англ. М.: Альпина Паблишер, 2012. 314 с.

157. Бусыгина И.М., Филиппов М.Г. Ограничить коррупцию: найти новых людей или изменить мотивацию? // Полис. 2013. № 1 (133). С. 5–72.

158. Валлерстайн И. 2008: Провал неолиберальной глобализации // Социс. 2009. № 6 (302). С. 91–94.

159. Васильева В.С., Роговский Е.А. Главный парадокс рыночной экономики, или финансовая война как новая «холодная война» // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2015. № 73 (543), март. С. 47–63.

160. Винокуров Е., Либман А. Евразийская континентальная интеграция. Центр интеграционных исследований. СПб., 224 с.

161. Высоков В.В. Информационно-коммуникационные технологии Юга России: научно-практическое пособие. Ростов н/Д: Изд.-полиграф. комплекс РГЭУ (РИНХ), 2014. 63 с.

162. Гейдаров П.Ш. Автоматизация процедуры обращений граждан в госучреждения и электронное правительство // Социс. 2012. № 11 (343). С. 71–81.

163. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления. М.: Проспект, 2009. 630 с.

164. Гоббс Т. Соч. в 2 т. Т. 1. М.: Мысль, 1989. 622 с.

165. Государственные системы современности: сравнительный анализ/проект ПРООН «Развитие менеджмента в Кыргызстане». Бишкек: Илим, 1998. 374 с.

166. Грановский Т.Н. Лекции по истории Средневековья. М., 1987. 427 с.

167. Громыко А.А. Политическая модернизация Великобритании от Вестминстерской к плюральной демократии. М., 2005. 119 с.

168. Дзись Ю.И. Публичная (гражданская) служба Европейского союза. Бишкек, 2013. 152 с.

169. Делицын Л.Л. Сравнительный анализ динамики распространения Интернета в России и некоторых европейских

ских странах // Вестник Московского университета. Серия 10. Журналистика. 2010. № 4. С. 23–40.

170. Дергунова Н.В., Ошкин В.В. Развитие концепции циркуляции элит в творчестве Р. Михельса // Власть. 2013. № 7. С. 177–180.

171. Дубинин С.К. Эволюция регулирования глобального финансового рынка в период послекризисного восстановления мировой экономики // Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика. 2014. № 4. С. 21–43.

172. Елисеев С.М., Маркарян А.Г. Взаимоотношения бизнеса и власти в Армении (в оценках экспертов) // Социс. 2009. № 6 (302). С. 85–91.

173. Емельянов А.Л. Особенности политического процесса и политических структур на африканском континенте // Полис. 2013. № 4. С. 142–164.

174. Ерошкин А.М. Механизмы государственной поддержки инноваций: зарубежный опыт // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 10. С. 21–29.

175. Ерофеев Н.А. Промышленная революция в Англии. М., 1963. 270 с.

176. Ерусалимский А.С. Внешняя политика и дипломатия германского империализма в конце XIX в. 2-е изд. М., 1951. 310 с.

177. Ершов В., Танасова А., Татузов В. Об изменениях в федеральном бюджете на 2015–2017 гг. // Экономист. 2015. № 6. С. 37–48.

178. ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 2014. № 7 (25), ноябрь. С. 101–102.

179. Иванов И.Д. Реальный шаг постсоветской хозяйственной интеграции // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 9, сентябрь. С. 4–11.

180. Ильин И.А. Путь к очевидности. М., 1993. 315 с.

181. Интеграционный барометр ЕАБР. Доклад № 4, 2012. Евразийский банк развития. Центр интеграционных исследований. СПб., 2012. 83 с.

182. Иришев Б., Ковалев М. Будущее ЕАЭС: сложный поиск равновесия и роста // Вестник Ассоциации и Белорусских банков. № 31–32 (746–747). 20. 11. 2014. С. 12–16.
183. Ирхин Ю.В. Электронное правительство и общество: мировые реалии и Россия // Социс. 2006. № 1 (261). С. 73–82.
184. Калинина А., Шевандрин А. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований // Власть. 2012. № 2. С. 17–22.
185. Кастельс М. Галактика Интернет: размышление об Интернете, бизнесе и обществе; пер. с англ. А. Матвеева; под ред. В. Харитонова. Екатеринбург: У-Фактория, 2004. 312 с.
186. Климова С.Г., Климов И.А. Взаимодействие горожан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социс. 2015. № 4. С. 51–57.
187. Клинова М.В. «Возвращение» государства: «скорая помощь» в кризис или устойчивая тенденция? // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 5, май. С. 18–31.
188. Кобылинский Б.В. ИТ-технологии и государственное управление // Власть. 2014. № 3. С. 98–101.
189. Конопкин А.М. Сакральная «тенева власть» как инструмент легитимации власти в первобытных обществах // Власть. 2014. № 7. С. 125–129.
190. Костяев С. Лоббизм мусульманских стран в США // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 9, сентябрь. С. 88–93.
191. Кузнецова Н.А. Влияние процесса глобализации на трансформацию информационно-коммуникативного пространства // Власть. 2012. № 11. С. 31–33.
192. Куликова И.В. Процесс формирования и развития Евразийского Экономического Союза: реалии и перспекти-

вы // Вестник Ростовского экономического университета. 2014. № 4 (48), декабрь. С. 27–32.

193. Лазаричева Е.С. Муниципальный уровень электронной демократии: теоретические и практические аспекты // Власть. 2013. № 4. С. 39–44.

194. Левашов В.К. Гражданское общество и демократическое государство в России // Социс. 2006. № 1. С. 6–20.

195. Левин М.И., Сатаров Г.А. Коррупция в России: классификация и динамика // Вопросы экономики. 2012. № 10, октябрь. С. 4–18.

196. Леонова М.В. Электронное участие в России и Европейском союзе: стратегии, механизмы, оценка результатов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 124–133.

197. Липин А.С., Полякова О.В. Оценка интеграционных процессов в Едином экономическом пространстве на примере торговли товарами // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. Экономика, право, политика. 2014. № 1 (22), февраль. С. 80–97.

198. Луканин А.В., Еремина Е.В. Государство и общество: институционализация новых форм взаимодействия в условиях информатизации // Власть. 2012. № 12. С. 18–22.

199. Максимчук Н. Хроника событий региональной интеграции за III квартал 2013 г. // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 4 (21) ноябрь 2013. 125–169 с.

200. Максимчук Н. Хроника событий региональной интеграции за II квартал 2014 г. // ЕЭИ. Евразийская экономическая интеграция. Научно-аналитический журнал. 2014. № 3 (24), август. С. 12–72.

201. Мамбеталиева Г.С. Содружество наций как фактор политических процессов в странах-участницах: азиатское измерение. Бишкек, 2008. 223 с.

202. Мееровский Б.В. Гоббс. М.: Мысль, 1975. 206 с.

203. Меньшикова А.М. США и новая архитектура мировой экономики и финансов XXI века // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2015. № 5 (545). С. 17–28.
204. Меркулов П.А. Молодежь как основной ресурс «цветных революций» и борьба за нее // Власть. 2015. № 6. С. 63–67.
205. Миловидов В.Д. Либерализм и регулирование финансового рынка // Мировая экономика и международные отношения. 2012. № 9, апрель. С. 20–31.
206. Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. М.: Юнити, 2010. 687 с.
207. Невоструева А.Ф. Развитие социальной сущности информационно-коммуникационного пространства в новейшее время // Власть. 2012. № 12. С. 33–36.
208. Новые информационные и коммуникационные технологии в развитии музеев: аналитическая записка / Авт.-сост. Н.В. Толстая (АДИТ, Российская Федерация). М., 2014. 21 с.
209. Ночвина Б.А. Проблема создания современной стратегии в области социальной политики (на примере ФРГ и РФ // Власть. 2014. № 3. С. 95–97.
210. Оконская Н.К., Ермаков М.А. Социальная дифференциация в науке и разрыв гуманитарных связей в обществе // Власть. 2012. № 12. С. 69–72.
211. Официальное электронное опубликование: История, подходы, перспективы / под ред. проф. В.Б. Исакова. М.: Формула права, 2012. 320 с.
212. Парето В. Компендиум по общей социологии. М.: ИД ГУ ВШЭ, 2008. 308 с.
213. Петрова Е.А. Методические вопросы оценки развития электронного правительства: международный и российский опыт // Власть. 2013. № 3. С. 35–40.
214. Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М. Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационной // Власть. 2015. № 6. С. 42–47.

215. Попова А.О. Организация НИОКР в американских корпорациях: основные структурные формы и новые модели // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2015. № 5 (545). С. 82–101.

216. Право Европейского союза / под ред. д-ра юрид. наук, проф. С.Ю. Кашкина. М.: Юристъ, 2002. 924 с.

217. Правовое регулирование борьбы с киберпреступностью, кибертерроризмом и трафиком людей: опыт Европейского союза / отв. ред. В.Г. Киютин, А.П. Новиков. Бишкек; Москва, 2010. 239 с.

218. Прудникова О.А., Щеглова А.Е. Совершенствование государственных услуг: современный подход в условиях модернизации экономики // Власть. 2014. № 4 С. 78–81.

219. Путин не собирается восстанавливать СССР. 24.05.2014 // Доступно: <http://www.rg.ru/2014/05/24/putin-forum-site.html>

220. Рапота Г.А. Основные итоги и задачи развития Евразийского экономического сообщества // Евразийская интеграция. Экономика, право, политика. 2007. № 2 С. 17–20.

221. Реутов Е.В., Тришина Т.В. Интернет-практики и информационные предпочтения населения // Социс. 2015. № 4. С. 140–147.

222. Рожков В.Ю. Электронное правительство – перспективы внедрения новых информационно-коммуникационных сервисов // Вестник Московского университета. 2010. Серия 10. Журналистика. № 4. С. 134–141.

223. Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С. Реализация стратегии инновационного развития России: оценка результатов // Власть. 2015. № 3. С. 30–38.

224. Савельева И.М., Полетаев А.В. История и время в поисках утраченного. «Языки русской культуры» М. 1997. 796 с.

225. Самохвалов А.Ф. Государство в рыночной экономике // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 4, апрель. С. 11–30.

226. Симонов В.В. Антироссийские санкции и системный кризис мировой экономики // Вопросы экономики. 2015. № 2, февраль. С. 49–69.
227. Согрин В.В. Прошлое, настоящее и будущее американской демократии // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2012. № 8 (512), август. С. 12–22.
228. Соколов А. Электронные коммуникации в социальной активности граждан // Власть. 2015. № 3. С. 67–72.
229. Соловьев А.Н. Повышение пенсионного возраста: демографические условия и макроэкономические риски // Экономист. 2015. № 7. С. 3–13.
230. Соловьев Э.Ю. Категорический императив нравственности и права. М.: Прогресс-традиция, 2005. 416 с.
231. Солодов В.В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. 2007. № 4. С. 41–45.
232. Сорокин П. Человек. Цивилизация. Общество. М.: Политиздат, 1992. 543 с.
233. Сперанский М.М. План государственного преобразования (введение к Уложению государственных законов 1809 г.). М.: Типо-литография товарищества И.Н. Кушнерев и К. Пимен, 1905. 123 с.
234. Теория государства и права / А.С. Пиголкин, А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев, А.Х. Саидов; под ред. А.С. Пиголкина. М.: Юрайт-Издат, 2005. 613 с.
235. Трофимова О.Е. Эволюция французской модели социального государства // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 5, май. С. 29–39.
236. Умаханов И.М.-С. Евразийская интеграция как ответ на вызовы XXI века // Евразийская интеграция: экономика, политика, право. 2013. № 13. С. 16–20.
237. Философия культуры. Становление и развитие / под ред. М.С. Кагана, Ю.В. Петрова, В.В. Прозерского, Э.П. Юровской. СПб.: Лань, 1998. 448 с.

238. Фионова Л.Р. Нормативное регулирование документной коммуникации органов власти с населением // Власть. 2014. № 2. С. 87–91.

239. Формирование электронной культуры в процессе непрерывного образования: проблемы и перспективы / Сб. науч. трудов участников Междунар. междисциплинар. конф. 15 апреля 2015 г. СПб.: Санкт-Петербургский университет управления и экономики, 2015. 260 с.

240. Фрезер Дж. Золотая ветвь. М.: Изд-во политической литературы, 1986. 702 с.

241. Фролов А.А. Механизмы осуществления гражданской активности // Власть. 2014. № 10. С. 61–65.

242. Фромм Э. Иметь или быть? / пер. с англ. М.: Прогресс, 1986. 230 с.

243. Хахунова А.К. Развитие практик оценки эффективности управления: мировые тренды и опыт США // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 2, февраль. С. 47–58.

244. Чемезов С.В. Государство и высокие технологии // Мировая экономика и международные отношения. 2013. № 4, апрель. С. 39–47.

245. Черкасов В.Н. Знание компьютерных технологий – актуальная задача // Информационная безопасность регионов. Научно-практический журнал. 2008. № 2 (3). С. 5.

246. Чернышов А.Н. Роль социального партнерства в реализации государственной стратегии социально-экономического развития России // Власть. 2014. № 3. С. 52–55.

247. Шведова Н.А. Женский электорат и президентские выборы // США – Канада. Экономика – политика – культура. 2012. № 8 (512), август. С. 65–72.

248. Швецов А.Н. Информационное общество: теория и практика становления в мире и в России. Статья 1. Глобальная информатизация: от футурологической концепции к реальному переустройству мира // Российский экономический журнал. 2010. № 4. С. 32–53.

249. Широв А., Гусев М. Логика перехода к новой модели экономического роста // Экономист. 2015. № 9. С. 3–12.

250. Электронная культура: трансляция в социокультурной и образовательной среде / под ред. А.Ю. Алексеева, С.Ю. Карпук. М.: МГУКИ, 2009. 260 с.

251. Эффективность государственного управления / пер. с англ.; общ. ред. С.А. Батчикова и С.Ю. Глазьева. М.: Изд-во. АИЦ «Консалбанкир», 1998. 811 с.

252. Юмашева Ю.Ю. Архивы электронных документов: проблемы и возможные решения // Власть. 2015. № 3. С. 61–66.

253. Ясперс К. Смысл и назначение истории. М., 1991. 527 с.

Литература на иностранных языках

254. A. Owusn-Boampong, K. Holberg. Ideal Impact of Distance Education on Adult Learning. Distance Education in European higher Education. The Potential. Report 3 – Extended. Norway, 2015. P. 218.

255. Bruno A. Electronic Employment Eligibility Verification. Congressional Reserch Service. CRS Report for Congress. March 19, 2013. P. 23.

256. Burckhardt J. Weltgeschichtliche Betrachtungen. Leipzig, Dieterichsche Verlagsbuchhandlung, 1985. S. 213.

257. Chicago Summit. 2012. Deterrence and Defence Posture Review.

258. Civil Society and Legitimate European Governance. Edited by Stijn Smismans. Edward Elgar Publishing, Inc. Northampton, Massachusetts 2006. P. 349.

259. Dekker M., Karsberg C., Daskala B. Cyber Incident Reporting in the EU. An overview of Security articles in EU legislation. August, 2012. P. 14.

260. D. Lewis, N. Hodge, D. Gamage, M. Whittaker. Understanding the role of Technology in Health Information

Systems. Health Information Systems Knowledge Hub. Working Paper Series. November 2011. P. 1–22.

261. Dridi M. Corruption and Economic Growth: The Transmission Channels // *Journal of Business Studies Quarterly*. 2013, Volume 4. № 4.

262. Drs. S. Schoenmakers, Dr. L.A. Plugge, Prof. Dr. P.A. Kirschner. Criteria for the Evaluation of Electronic Learning Environments. Intermediate report. Maastricht, March 15, 2000. P. 31.

263. eCulture: The European Perspective Cultural Policy, Creative Industries, Information Lag. Proceedings from the Round Table Meeting Zagreb, 24–27 April 2003. Edited by Sanjin Dragojević, Diane Dodd, Biserka Cvjetičanin, Cas Smithuijsen. P. 204.

264. Federalist Number 10, in *The Federalist* by Alexander Hamilton, James Madison, and John Jay, edited by Benjamin Fletcher Wright (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1961), P. 129–136.

265. Habdank-Kolaczowska S. Nation in Transit 2013: Authoritarian Aggression and the Pressures of Austerity. P. 57.

266. Henry N. Public Administration and Public Affairs. Englewood Cliffs, New Jersey. 2001, P. 145.

267. Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson. *The Communication Process*. In: *Public Administration. Concepts and Cases*. Sixth Edition. R. J. Stillman. Princeton, New Jersey, 1996. P. 266.

268. Garraty John A. *A Short History of the American Nation*. Sixth Edition. Harper Collins College Publishers. 1993. P. 380.

269. Graham M. Warped Geographies of Development: The Internet and Theories of Economic Development // *Geography Compass*. № 2/3, 2008. P. 771–787.

270. Jacinta Anyango Oduor, Francisca M. U. Fernando, Agustin Flah, Dorothee Gottwald, Jeanne M. Hauch, Marianne Mathias, Ji Won Park, Oliver Stolpe. Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset

Recovery. StAR. Stolen Asset Recovery Initiative. The World Bank –UNODC. 2014. P. 75.

271. Jonathan D. Frieden, Esq., Sean Patrick Roche, Esq. E-Commerce: Legal Issues of the Online Retailer in Virginia, 13 RIC. J.L. & TECH. 5 (2006). <http://law.richmond.edu/jolt/v13i2/article5.pdf>.

272. Kalniņš V. Transparency in Lobbying: Comparative Review of Existing and Emerging Regulatory Regimes. The Centre for Public Policy PROVIDUS. 2011. P. 104.

273. Lowi T., Ginsberg B. American Government. Freedom and Power. Norton Company. N.Y., London 2000. P. 737.

274. Maloney W. Civic Engagement and the Quality of Governance // In: Efficient and Democratic Governance in the European Union. Beate-Kohler-Koch, Fabrice Larat (eds.) // CONNEX Report Series, № 9 2008. <http://www.connex-network.org/series>

275. Pianta M. Democracy Lost: The Financial Crisis in Europe and the Role of Civil Society. Milan: 2013. P. 178.

276. Public Administration. Concepts and Cases. Sixth Edition. R. J. Stillman. Princeton, New Jersey, 1996. P. 507.

277. Outline of U.S. History. Bureau of International Information Programs. U.S. Department of State. 2005. P. 367.

278. Sharma S. Assessing e-Government Implementation // Electronic Government Journal. 1 (2), 2013. P. 198–212.

279. Zalewska M., Gestrein O.J. Nationale Parliament and the Role in European Integration: The EU's Democratic Deficit in Times of Economic Hardship and Political Insecurity // Bruges Political Research Papers. № 28, February 2013. P. 40.

280. Weber M. Essays in Sociology / Oxford, 1946. P. 231.

Валерий Григорьевич Киютин

**ИК-ТЕХНОЛОГИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ
УПРАВЛЕНИИ:
ГОРИЗОНТЫ РАЗВИТИЯ**

Редактор *Н.В. Шумкина*
Компьютерная верстка *Г.Н. Кирпа*

Подписано в печать 20.12.2015.
Печать офсетная. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.
Объем 18,25 п. л. Тираж 150 экз. Заказ 1

Издательство КРСУ
720000, г. Бишкек, ул. Киевская, 44

Отпечатано в отделе оперативной полиграфии
720048, г. Бишкек, ул. Горького, 2а.