

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ УКРАИНЫ
ХАРЬКОВСКИЙ РЕГИОНАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

П. С. Климушин,
Д. В. Спасибов

МЕХАНИЗМЫ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Монография

Под редакцией А. В. Радченко

Харьков
Издательство ХарРИ НАГУ
“Магистр”
2017

УДК 004[681.518]
М55

*Рекомендуется к публикации Ученым советом ХарПИ НАГУ,
протокол № 4/227-7 от 28 апреля 2017 г.*

Рецензенты: *А. И. Семенченко* – д.гос.упр., к.т.н., проф., заслуженный деятель науки и техники Украины, директор Института высших руководящих кадров НАГУ; *А. О. Дегтярь* – д.гос.упр., проф., заведующий кафедрой менеджмента и администрирования Харьковской государственной академии культуры; *С. В. Майстро* – д.гос.упр., проф., заведующий кафедрой публичного администрирования в сфере гражданской защиты Национального университета гражданской защиты Украины.

Механизмы электронного управления в информационном обществе: М55 [монография] [П. С. Климушин, Д. В. Спасибов]; под ред. А. В. Радченко. – Х. : Издательство ХарПИ НАГУ “Магистр”, 2017. – 124 с.
ISBN 978-966-390-134-3

В результате проведенных исследований предложена система взаимосвязанных механизмов развития э-правительства и э-демократии, обоснована методология развития инновационно ориентированного общества, предоставлены инновационные технологии и механизмы развития э-коммуникаций, обоснована методология регламентации и предоставления э-админуслуг, даны практические рекомендации по совершенствованию инфраструктуры сервисно-ориентированного государства.

Ил. 11. Библиогр.: 103 назв.

ISBN 978-966-390-134-3

УДК 004[681.518]
© А. В. Радченко, 2017
© П. С. Климушин, 2017
© Д. В. Спасибов, 2017
© ХарПИ НАГУ, 2017

ВВЕДЕНИЕ

Основными характеристиками информационного общества является создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, доступ их к мировым информационным ресурсам и удовлетворение их потребностей в информационных продуктах и услугах.

Знания и информация становятся стратегическим ресурсом информационного общества и ведущей отраслью экономики. Преобразование информации в важнейший производственный ресурс изменяет парадигму эволюции общества – основу развития информационного общества составляет не традиционные материальные, а информационные, интеллектуальные ресурсы: знания, науку, организацию способности людей, их инициативу, формирование структур и механизмов качественно нового социального интеллекта, которые открывают каждому сообществу новые возможности для самоидентификации.

Применение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) рассматривается как основа устойчивого развития практически всех элементов социальной инфраструктуры, а именно: электронное управление (э-управление), электронное правительство (э-правительство), электронная коммерческая деятельность (э-коммерция), электронное обучение (э-обучение), электронная научная деятельность (э-наука), электронное здравоохранение (э-здравоохранение), электронная занятость (э-занятость), электронная охрана окружающей среды, электронное сельское хозяйство и др. Информационные технологии (ИТ) меняют не виды деятельности, а их технологическую способность использовать как прямую производительную силу новые знания.

Сейчас в обществе стремительно растет роль технологических инноваций, прежде всего сектора э-коммуникаций, который имеет все большее влияние на развитие современной экономической системы, то есть является связующим звеном как промышленной сферы, сферы услуг и потребителей, так и различных регионов страны и экономических центров. Поэтому развитие э-коммуникаций как основной составляющей информационного общества для обеспечения эффективного взаимодействия всех структур общества, в том числе и государственных, – актуальная задача социально-экономического роста.

Цель инноваций в современном информационном обществе – найти новые эффективные и справедливые способы управления ресурсами знаний. Согласно этой цели программа развития Всемирной организации интеллектуальной собственности содержит пункт обмена опытом открытыми совместными проектами в сфере интеллектуальной собственности, и на этой основе планируется реформирование и интеграция системы международной патентной классификации для обеспечения более свободного доступа к технологическим знаниям, хранящихся в базах данных (БД) о патентах.

Европейским Союзом (ЕС) предложены актуальные инновационные процессы развития э-коммуникаций по четырем направлениям: 1) содействие развитию конкуренции и возможность при необходимости введения национальным регуляторным органом функционального распределения в обслуживании инфраструктуры и предоставлении услуг; 2) совершенствование

регулирования путем реорганизации розничного и оптового рынков сферы э-коммуникаций и услуг: регулирование на розничном рынке не является необходимым при условии эффективного регулирования на оптовом рынке услуг, и потребность в регулировании на оптовом рынке исчезает, когда есть достаточный уровень конкуренции; 3) укрепление внутреннего рынка и интеграция в общеевропейские правила за счет координации регулирования в государствах – членах ЕС; 4) улучшение защиты потребителей за счет расширения спектра прав потребителей коммуникационных э-услуг и открытость информации о ценах, облегчение перехода клиентов от одного сервис-провайдера к другому, облегчение доступа к коммуникационным э-услугам для людей с ограниченными физическими возможностями, обязанность операторов информировать своих клиентов в случае существования риска раскрытия персональных данных клиентов, борьба со спамом, шпионскими программами и тому подобное.

Концепция э-правительства предусматривает создание правительства, которое сочетает в себе организационные инновации с ИКТ для выполнения основных правительственных функций в условиях постоянно меняющейся среды. В этой концепции функции правительства легли в основу основных измерений (компонент) э-правительства: э-администрация охватывает в основном все административные и эксплуатационные процессы правительства; э-услуги характеризуются обеспечением государственных (административных) услуг граждан и бизнеса; э-управление понимается в контексте общественного; э-демократия характеризуется демократическими структурами, процессами и методами, в которых ИКТ используются для увеличения прозрачности, демократического принятия решений, включения и участия граждан.

В условиях, когда сами бюрократические процедуры неэффективны, перевод выполнения их в интернет-пространство не приведет к повышению эффективности системы государственного (публичного) управления. Становится все более очевидным, что без широких админреформ, направленных на улучшение функционирования государственного аппарата, внедрения технологий э-правительства не будет эффективным и сведется к длительным и безуспешным попыткам.

Выходом из данной ситуации может быть принятие новой теоретической парадигмы административного реформирования, в рамках которой э-правительство перестанет быть придатком бюрократических структур, а системное управление всеми административными процессами с точки зрения достижения конечных результатов станет центральной частью публичного управления. Такой парадигмой может быть теория менеджмента качества и модель программируемого государства.

Базовым постулатом теории менеджмента качества является положение о том, что рассматривать с точки зрения достижения качества следует не только конечный результат, но и каждый этап административного процесса. То есть переход на процессно-ориентированную модель управления, где управленческая деятельность рассматривается как система взаимосвязанных процессов, предоставляет тотальный характер управлению, благодаря чему качество становится не каким-то конкретным заданием, а укореняется и официально закрепляется в каждом процессе.

Построение программируемого государства требует кардинальной трансформации всей системы публичного управления. Прежде всего, необходима структурно-функциональная реформа. Необходимо принятие такой структуры органов власти, при которой объем их полномочий, взаимная подотчетность, характер ответственности непосредственно определяются спецификой выполняемых ими конкретных функций. Следующим шагом должно быть тотальная регламентация всех управленческих процедур. То есть, кроме наделения государственных органов четким набором функций, необходимо еще и строго регламентировать порядок осуществления данных функций.

Решающим элементом в построении программированного правительства является разработка эффективной системы оценивания, которая, согласно методологии менеджмента качества, должна ориентироваться не столько на разбор последствий деятельности государства, сколько на анализ самого админпроцесса и сопоставления его характера с объемом вложенных ресурсов и полученным результатом с целью максимизации эффективности процессов публичного управления.

В целом концепция э-правительства в программируемом государстве как составной части информационного общества интегрирует и развивает механизмы э-правительства, э-демократии и открытого правительства. Механизмы э-правительства обеспечивают развитие публичного управления снизу вверх, как постоянный когнитивный поиск альтернатив от рефлексивного гражданского общества и системы гражданского партнерства к сетевому публичному управлению.

В связи с этим, *целью исследований* в этой работе является дальнейшее развитие методологического обеспечения э-управления в условиях становления информационного общества и предоставления практических рекомендаций по стратегии и механизмам развития э-правительства и э-демократии.

Объект исследования – э-управление в информационном обществе.

Предмет исследования – стратегия, механизмы и методологии э-управления для обеспечения развития э-правительства, э-демократии и открытого правительства.

Практика э-управления невозможна без осмысления теоретических основ механизмов публичного управления и их составной части – механизмов э-управления. Без раскрытия категории “механизм публичного управления” невозможно решить проблему повышения его эффективности, поскольку эффективность системы публичного управления зависит от наличия механизмов, которые успешно функционируют.

В научной литературе термин “механизм публичного (государственного) управления” достаточно широко применяем, однако содержание и структуру его различные ученые и практики трактуют по-разному.

Анализ исследований ученых относительно содержательного наполнения понятия “механизм государственного управления” позволил определить механизм государственного управления как сложную систему, предназначенную для достижения намеченных целей, которая имеет определенную структуру, методы, рычаги, инструменты воздействия на объекты управления с соответствующим правовым, нормативным и информационным обеспечением. На базе этого определения механизма публичного управления в монографии предпринята попытка обобщить подходы к классификации комплексного механизма э-управления и э-демократии как его составляющей.

1. СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

1.1. ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО КАК ОБЩЕСТВО ЗНАНИЙ

Информационное общество (Information society) – теоретическая концепция постиндустриального общества, историческая фаза возможного эволюционного развития цивилизации, в которой информация и знания продуцируются в едином информационном пространстве. Главными продуктами производства информационного общества должны стать информация и знания. Характерными чертами информационного общества являются [29]:

- увеличение роли информации и знаний в жизни общества;
- расширение круга людей, занятых ИТ, коммуникациями и производством информационных продуктов и услуг, рост их доли в валовом внутреннем продукте (ВВП);
- рост информатизации и роли ИТ в общественных и хозяйственных отношениях;
- создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, доступ их к мировым информационным ресурсам и удовлетворение их потребности в информационных продуктах и услугах.

Одна из самых интересных фундаментальных философских концепций информационного общества принадлежит японскому ученому И. Масуди. Основные принципы композиции будущего общества, приведенной в его книге “Информационное общество как постиндустриальное общество”, такие [17]:

- основой нового общества будет компьютерная технология с ее фундаментальной функцией замещать либо усиливать умственный труд человека;
- информационная революция будет быстро превращаться в новую производительную силу и сделает возможным массовое производство когнитивной, систематизированной информации, технологий и знаний;
- потенциальным рынком станет “граница познанного”, возрастет возможность решения проблем и развитие сотрудничества;
- ведущей отраслью экономики станет интеллектуальное производство, продукция которого будет аккумулироваться, а аккумулированная информация станет распространяться через синергетическое производство и долевое использование;
- в новом информационном обществе основным субъектом социальной активности станет “свободное сообщество”, а политической системой станет “демократия участия”;
- основной целью в новом обществе будет реализация “ценности времени”.

Американский теоретик информационного общества О. Тоффлер справедливо писал: “Мы – дети последующей трансформации, третьей волны”. О. Тоффлер перечисляет такие черты новой формации, как демассовизация и деиерархизация общества и культуры, деконцентрация производства и населения, резкий рост информационного обмена, сближение производства и потребления, полицентрические, самоуправленческие политические системы, экологическая реконструкция экономики и вынесение опасных производств за пределы Земли, индивидуализация личности по сохранению солидарных отношений между людьми, которым в информационную эпоху почти “нечего делить”, космополитизация тому подобное.

В книге Д. Белла “Социальные рамки информационного общества” поданный вариант конвергенции идей постиндустриализма и информационного общества. Выражение “информационное общество” у Д. Белла – это новое название для постиндустриального общества, подчеркивающее не его положение в последовательности ступеней общественного развития – после индустриального общества, – а основу определения его социальной структуры – информацию. Информационное общество в трактовке Д. Белла, обладает всеми основными характеристиками постиндустриального общества (экономика услуг, определяющая роль теоретического знания, ориентированность в будущее и обусловленное ею управление технологиями, развитие новой интеллектуальной технологии). Знания и информацию Д. Белл считает не только “агентом трансформации постиндустриального общества”, но и “стратегическим ресурсом” такого общества.

В работе “Сдвиг власти” О. Тоффлер определяет информационное общество как общество, в котором фактор знания и сфера знания играют решающую роль в общественном развитии. Подавая общество как систему, распределяет свою власть между тремя основаниями (силой, деньгами и информацией), О. Тоффлер строит своеобразную периодизацию истории: в основе доиндустриальной эпохи лежит сила; в основе индустриальной – деньги; в основе современного общества – знания.

Новый этап в исследовании социально-политических и экономических особенностей информационного общества связан с именем М. Кастельс. Отправной точкой его построений является глобальная экономика и международные финансовые рынки. Следуя мысли, что сама природа информации позволяет ей легко преодолевать любые препятствия и границы, М. Кастельс характеризует информационную эру как эпоху глобализации. При этом сетевые структуры являются одновременно и средством, и продуктом глобализации общества. “Именно сети, как считает М. Кастельс, составляют новую социальную морфологию наших обществ, а распространение “сетевой” логики в значительной мере сказывается на ходе и результате процессов, связанных с производством, повседневной жизнью, культурой и властью”.

М. Маклюэн считается одним из классиков в области теории массовых коммуникаций. М. Маклюэн вводит как ведущее понятие “э-общество”, отсюда его стремление изучать развитие современной культуры, прежде всего по месту в ней средств э-общения, а также процессов коммуникации.

Внимание М. Маклюэна было сконцентрировано, прежде всего, на телевидении, однако оно выступало как представитель всей глобальной э-реальности – говоря о влиянии телевидения, он стремился выявлять тенденции характерные для всех СМИ. Как эстетико-психологический и социальный объект телевидение привлекает внимание, поскольку оно, по мнению М. Маклюэна, “впитывает” всеядругиеСМИ(радио, кино, пресса), тем самым становясь определяющим элементом ИТ и информационных сетей – “э-общества” [98]. М. Маклюэн обнаруживает, что в современную эпоху не только телевизионное восприятие, но и вся жизнедеятельность современного общества стала все больше осуществляться в соответствии с принципом мозаичного резонанса с помощью телекоммуникаций, СМИ и компьютеров.

Следует отметить, что большинство американских и европейских исследователей, начиная со второй половины 80-х гг. прошлого века, акцентируют внимание на роли и значении не столько информации, сколько знаний, что привело к определению будущего общества как общества знаний.

Украинские ученые также занимались изучением информационного общества. Например, М. Згуровский выделяет три периода развития общества, что строилось на знаниях и информации (и, соответственно, три концепции) на рубеже XX и XXI вв. [30].

На первом этапе для коммуникационного общества 80-х – начале 90-х гг. XX в. было характерно превращение важной для людей информации в цифровую форму, создание архивов для ее сохранения, передачи ее на большие расстояния с помощью новой техники и начало развития глобальной компьютерной сети Интернет.

Второй этап получил название – информационное общество. Со второй половины 90-х гг. XX в. информация начинает использоваться как товар, который можно покупать и продавать.

Третий этап получил название – “общество, построенное на знаниях”, возник из двух предыдущих, соединив ИКТ в человеческой составляющей. Коммуникационное и информационное общество базируются на технологиях, общество построено на знаниях – на людях-творцах, вооруженных технологиями “[35].

В. Скалацкий, исследуя информационное общество, выделяет основные индикаторы, по которым можно характеризовать процесс становления информационного общества:

– система индикаторов технологической оснащенности: основное назначение состоит в том, чтобы измерять и оценивать состояние развития информационных и коммуникационных технологий в различных странах. При этом с одной стороны, рассматриваются средства, непосредственно

обеспечивающие все необходимые операции по обработке, передачи или использованию информации, а с другой – состояние ресурсов, позволяющих эти действия, в первую очередь – человеческие ресурсы;

– вторая система индикаторов носит название “индикатор прозрачности коммуникаций”. Эта система предназначена для оценки степени использования информационных и коммуникационных технологий в процессах взаимодействия всех категорий населения, бизнеса, предпринимателей и власти между собой и в рамках каждой из отдельных категорий.

третья система индикаторов называется индикатором состояния информационного общества или индексом информационного общества. Система исследует состояние ИКТ и отражает темпы роста деятельности в сфере создания, распространения и использования ИТ в целом. Индекс информационного общества является характеристикой, которая позволяет оценить степень интеграции любой страны мира в глобальной информационной системе [82].

На этапе перехода к информационному обществу, на первый план выдвигаются уже не проблемы дальнейшей технизации общества, как это считалось еще несколько лет назад, а проблемы его интеллектуализации, создание и внедрение новых социальных технологий, основанных на эффективном использовании главного стратегического ресурса общества – знаний.

В работах экономистов последних лет отмечается, что преобразование информации в важнейший производственный ресурс изменяет парадигму эволюции общества, уменьшает зависимость экономического роста в данной стране от наличия в ней природных ресурсов, размера основного капитала, численности трудоспособного населения и других экстенсивных факторов, обладающих наибольшей энтропией, то есть хаотичное рассеивание.

Среди методологических работ особое значение имеет книга А. Ракитова “Философия компьютерной революции” [73], в которой рассмотрены закономерности создания новой цивилизации. А. Ракитов воспринимает информационное общество как объективно возникшую в ходе исторического процесса общественную систему, предусматривающую более высокий уровень развития производительных сил, особенно главной из них - человека. Возрастание роли информации в общественном прогрессе означает шаг на пути к формированию ноосферы – сферы определяющего влияния человеческой мысли и деятельности на биосферные процессы. Основу развития информационного общества составляют не традиционные материальные, а информационные, интеллектуальные ресурсы: знания, наука, организация, способности людей, их инициатива, формирование структур и механизмов качественно нового социального интеллекта.

Обобщая имеющиеся подходы к трактовке понятия “информационное общество”, А. Чернов говорит [96], что в настоящее время под таким понятием понимается:

– общество нового типа, что формируется в результате новой глобальной социальной революции, порожденной взрывным развитием и конвергенцией информационных и коммуникационных технологий;

– общество знания, то есть общество, в котором главным условием благополучия каждого человека и каждого государства становится знание, полученное благодаря беспрепятственному доступу к информации и умению работать с ней;

– глобальное общество, в котором обмен информацией не будет иметь ни временных, ни пространственных, ни политических границ, которое, с одной стороны, способствует взаимопроникновению культур, а с другой – открывает каждому сообществу новые возможности для самоидентификации.

Отсюда видно, что в приведенном определении нет особой разницы между понятиями “информационное общество” и “общество знаний”. Однако практика общественной жизни вносит некоторые коррективы. Особенно явное различие в подходах к этим определениям проявляется в деятельности международных организаций.

Например, на Всемирном саммите ООН по информационному обществу (первый – в 2003 г. прошел в Женеве, второй – в 2005 г. в Тунисе) рассматривалась проблема всестороннего расширения применения ИКТ во всех странах мира. Применение ИКТ рассматривается, как основа для устойчивого развития практически всех элементов социальной инфраструктуры, а именно: э-правительство, э-коммерческая деятельность, э-обучение, э-здравоохранение, э-занятость, э-охрана окружающей среды, э-сельское хозяйство, э-научная деятельность и ряд других.

По итогам саммита, ЮНЕСКО выступило с документом “От информационного общества к обществу знаний”. В его основе лежит утверждение, что сегодня нужно говорить не столько о распространении информационных потоков, сколько о возможности их качественного усвоения как основе новых знаний, фундамента общества, что динамично развивается.

Согласно своей позиции ЮНЕСКО выделяет такие принципы, соблюдение которых является неременным условием развития справедливых обществ знаний: культурное разнообразие; равный доступ к образованию; общий доступ к информации, являющейся общественным достоянием; свобода самовыражения.

Информационное общество является функциональным блоком общества знаний. Это можно объяснить тем, что концепция информационного общества связана с идеей технических инноваций, тогда как общество знаний охватывает социальные, культурные, экономические, политические и другие аспекты общественных преобразований, а также более широкий и многогранный взгляд на развитие общества будущего. Поэтому концепция общества знаний лучше отражает сложность и динамизм изменений в обществе, чем концепция информационного общества.

С учетом этого подхода можно сказать, что информационное общество включает в себя начальные формы формирующегося общества знаний.

Итак, понимание сущности информационной революции в сфере экономики должно сводиться к осознанию того, что ИТ меняют не виды деятельности, а их технологическую способность использовать как прямую производительную силу новые знания. Такие изменения структуры современной экономики рассматриваются сегодня как глобальный структурный сдвиг, что ознаменовало переход от материальной к интеллектуальной экономики, основанной на знаниях (knowledge-based economy) [17].

Понятие “экономики, основанной на знаниях”, или интеллектуальной экономики, получившее в последние годы широкое распространение в мировой экономической литературе, отражает признание того, что научные знания и специализированные уникальные навыки их носителей становятся главным источником и ключевым фактором развития материального и нематериального производства, обеспечения устойчивого экономического развития.

Исследователи Д. Черешкин и Г. Смолян к основным признакам информационного общества относят [95]:

- создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, доступ их к мировым информационным ресурсам и удовлетворение их социальных и личностных потребностей в информационных продуктах и услугах;
- становление и в дальнейшем доминирование в экономике новых технологических укладов, базирующихся на массовом использовании сетевых ИТ и ведущих к появлению новых форм социальной и экономической деятельности (дистанционное образование, телеработа, телемедицина, э-торговля, э-демократия и т.д.);
- создание и развитие рынка информации и знаний, как факторов производства в дополнение к рынкам природных ресурсов, труда и капитала, переход информационных ресурсов общества в реальные ресурсы социально-экономического развития и преобразования информации на товар;
- рост роли инфраструктуры (телекоммуникационной, транспортной, организационной) в системе общественного производства и усиление тенденций к общему функционированию в экономике информационных и денежных потоков;
- фактическое удовлетворение потребностей общества в информационных продуктах и услугах;
- повышение уровня образования за счет расширения возможностей систем информационного обмена на международном, национальном и региональном уровнях и, соответственно, повышение роли квалификации, профессионализма и способностей к творчеству как важнейших характеристик услуг труда;

– создание эффективной системы обеспечения прав граждан и социальных институтов на свободное получение, распространение и использование информации как важнейшего условия демократического развития, улучшения взаимодействия населения с органами власти.

Переход к информационному обществу сопровождается переносом центра тяжести в экономике с прямого материального производства на предоставление услуг, включая информационные. Более того, информатизация изменила и характер труда в традиционных отраслях материального производства. Появление робототехнических систем, повсеместное внедрение элементов микропроцессорной техники является основной причиной этого явления.

Экономике информационного общества отвечают новые формы организации производства. Информационные технологии сделали возможными так называемые гибкие производства, перенастраиваемые в сжатые сроки на выпуск измененной продукции. Поскольку такие системы позволяют гораздо быстрее, чем традиционные, реагировать на изменения спроса на рынке, то они экономически эффективны.

Реальный анализ изменений в структуре занятости населения в развитых странах, наиболее продвинувшихся по пути к информационному обществу, приводит к таким результатам [17]:

- уменьшается доля населения занятого сельскохозяйственным и традиционным промышленным трудом;
- увеличивается доля населения занятого в сфере услуг, нарастает разнообразие видов деятельности в этой сфере;
- быстро растет количество управленческих и технических рабочих мест;
- уменьшается доля работников со средней профессиональной квалификацией с одновременным ее ростом на верхнем и нижнем уровнях квалификации;
- доля занятости, которая требует высокого уровня образования, растет быстрее, чем аналогичная доля для категории низкого уровня.

Различия по этим показателям в различных развитых странах существенные, но влияние массового внедрения ИТ на каждую из них является несомненным.

Становление информационного общества заставило пересмотреть приоритеты государственной информационной политики ведущих стран мира, разрабатывать и внедрять государственные программы, направленные на содействие формированию и развитию информационного общества или отдельных его составляющих: использование сети Интернет, внедрение дистанционного образования, э-правительства, развитие э-коммерции, э-медицины и виртуального сообщества.

Анализ международного опыта показывает, что не существует единой успешной программы развития информационного общества. Каждая стратегическая программа или план должны быть индивидуальными и учитывать специфические особенности каждой страны или региона.

Существуют различные стратегии развития информационного общества, отличающиеся между собой даже в развитых странах. Теоретическое обоснование такого развития значительно отстает от практических потребностей, развивающихся в мире достаточно быстрыми темпами. Целесообразно рассмотреть такое развитие с теоретической стороны, чтобы подойти к системному осознанию этих процессов. При этом во многих современных теоретико-методологических и прикладных исследованиях недостаточно обоснованы стратегии и программы формирования государственной политики развития информационного общества [28].

1.2. СТРАТЕГИИ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Общемировой тенденцией является трансформация постиндустриального общества, что происходит в условиях усиления глобализационных процессов, рост сферы услуг и нематериального производства на основе развития научно-технического прогресса, в том числе и масштабного, глубокого и динамического проникновения ИКТ во все сферы жизнедеятельности человека, общества, субъектов хозяйствования и государства.

Рациональный учет влияния комплекса этих и других разно-векторных факторов, а также особенностей состояния и развития страны требует отдельной государственной политики по развитию информационного общества и общества знаний, требует объединения усилий государства, бизнеса и гражданского общества.

Поэтому для большинства стран развитие информационного общества является одним из национальных приоритетов и рассматривается как общенациональная задача. Информационно-коммуникационным технологиям отводится роль необходимого инструмента социально-экономического прогресса, одного из основных факторов инновационного развития экономики.

Международный опыт, в частности европейская политика “Цифровая повестка дня для Европы до 2020 года”, показывает, что цифровые технологии уже стали движущей силой социально-экономического развития, восстановления экономик многих стран мира и закладывает основы для устойчивого развития на будущее.

Наиболее развитые страны мира взяли себе целью ускоренный переход к новому этапу развития человечества – информационного общества. Информационное общество позволяет наиболее эффективно и в сжатые сроки:

- повысить национальную конкурентоспособность за счет развития человеческого потенциала, прежде всего в высокоинтеллектуальных сферах труда;

– повысить качество жизни граждан за счет экономического роста, предоставления равного качественного доступа к информации, образованию, услуг учреждений здравоохранения и административных органов государственной власти и местного самоуправления, создание новых рабочих мест и расширения возможностей по трудоустройству населения, повышение социальной защиты уязвимых слоев населения (в частности, людей, нуждающихся в социальной помощи и реабилитации) благодаря широкому использованию ИКТ;

– способствовать становлению открытого демократического общества, которое будет гарантировать соблюдение конституционных прав граждан на участие в общественной жизни, принятия соответствующих решений органами государственной власти и органами местного самоуправления (ОМС).

Вопросам развития информационного общества был посвящен Всемирный саммит по вопросам информационного общества – встреча на высшем уровне в двух стадиях: первая стадия – Женевская, 10–12 декабря 2003 – закончилась принятием Женевской декларации принципов “Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии” и Женевского плана действий; вторая стадия – Тунисская, 16–18 ноября 2005 – принятием Тунисского обязательства и Тунисской программы для информационного общества.

Женевская декларация принципов призывает мировое сообщество строить информационное общество, “ориентированное на интересы людей, открытое для всех, в котором каждый мог бы создавать информацию и знания, иметь к ним доступ, пользоваться и обмениваться ими”, а также обязывает страны мира “превратить разрыв в цифровых технологиях в цифровые возможности для всех” и обеспечить универсальный, повсеместный, справедливый и приемлемый в ценовом отношении доступ к инфраструктуре и услугам ИКТ.

Анализ базовых документов Всемирного саммита и состояния их реализации во всем мире позволяет определить основные положительные моменты этой встречи на высшем уровне [19]:

1. Саммит изначально планировался как многоуровневое сотрудничество всех заинтересованных сторон, в котором частный сектор, гражданское общество и международные организации будут работать совместно с правительствами в направлении претворения деклараций в действия.

2. В течение первой стадии саммита правительственные лидеры поставили перед собой десять приоритетных задач, чтобы расширить доступ к ИКТ, включая обеспечение подключения к Глобальной сети населенных пунктов всех типов, университетов, колледжей, средних и начальных школ, больниц, библиотек и др., что должно быть достигнуто к 2015 г.;

3. Саммит был уникально организованный как встреча, состоящая из двух стадий на высшем уровне. Это предполагало, что видение проблем и способов их решения, сформированное в Женеве, могло быть развито и дополнено в Тунисе. В частности, Тунисская стадия саммита определила

механизм выполнения задач по направлениям деятельности, изложенным в Женевском плане действий, на основе перечня посредников / ведущих организаций, которые необходимо привлекать. Кроме того, была согласована методология для оценки величины “цифрового разрыва” как в национальном, так и в международном масштабе.

При этом между первой и второй стадиями саммита на высшем уровне в 2003-2005 гг. было сделано достаточно много для достижения намеченной цели и осуществления мониторинга:

- сформирован партнерством основной набор индикаторов для измерения развития информационного общества;

- разработано несколько различных композитных индексов, два из которых отмечены в Тунисской программе для информационного общества – индекс развития ИКТ (ICT Development Index, IDI) и индекс цифровой доступности (Digital Access Index, DAI) (эти индексы будут рассмотрены ниже);

- собрано и издано в отчете “Золотая книга” в феврале 2006г. Более чем 380 новых проектов, представленных на саммите в Тунисе и используемых при поддержке Международного союза электросвязи в качестве примера успешного внедрения ИКТ.

Программы ЕС достаточно амбициозны и направлены на преодоление “цифрового неравенства” между странами Евросоюза и их международными конкурентами. Они состоят из разделов, посвященных э-правительству, э-здоровью, э-образованию и э-бизнесу для обеспечения онлайн общественных услуг и ориентированы на развитие широкополосных сетей и средств доступа к ним, поскольку технология широкополосных сетей трансформирует Интернет и открывает новые возможности для интерактивных мультимедийных услуг, использование которых возможно только при условии передачи информации с очень большой скоростью.

В соответствии с целями Всемирного саммита по вопросам информационного общества, многие нации разрабатывают стратегии и программы создания информационного общества и роли ИКТ в их социальном и экономическом развитии, принимая во внимание специфические потребности и обстоятельства каждой страны.

Для оценки результатов построения информационного общества Международным союзом электросвязи в 2006г. был разработан единый индекс цифровых возможностей (Digital Opportunity Index, DOI), основанный исключительно на интернационально согласованных индикаторах ИКТ. Это делает его ценным инструментом для измерения информационного общества. Методология и результаты измерения индекса подробно описаны в отчете Международного союза электросвязи “Мировое информационное общество”.

Этот отчет может рассматриваться как прямой отклик на призыв Всемирного саммита по вопросам информационного общества “отслеживать глобальный прогресс в использовании ИКТ для достижения согласованных на международном уровне целей и задач развития”.

Анализ социально-экономических факторов показывает их влияние на значения индикаторов развития информационного общества. Методологической основой для такого анализа стал расчет корреляционной зависимости между основными составляющими индекса цифровых возможностей и показателями социально-экономического развития [19].

Была обнаружена довольно значительная обратная статистическая зависимость индикаторов развития информационного общества от показателей, характеризующих бизнес-климат в странах. В частности, чем больше барьеров для того, чтобы начать или ликвидировать бизнес, а также барьеров в системе лицензирования, тем ниже будет значение индекса цифровых возможностей для данной страны. Кроме того, такой, что не вызывает никаких сомнений, следует считать подтвержденной в глобальном масштабе зависимость развития информационного общества от главных показателей экономического развития страны, таких как ВВП на душу населения и уровень дохода (для построения матрицы был использован показатель “доля бедного населения”).

Надо констатировать, что в большинстве стран Запада развитие информационного общества достигло достаточно высокого уровня – правительства этих стран положили ИКТ в основу социально-экономического развития, а их системы мониторинга отслеживают влияние ИКТ на значение социально-экономических показателей.

1.3. ЭЛЕКТРОННАЯ КОММУНИКАЦИЯ КАК МЕХАНИЗМ РАЗВИТИЯ ИННОВАЦИОННО ОРИЕНТИРОВАННОГО ОБЩЕСТВА

Проблема повышения конкурентоспособности экономики напрямую связана с инновационной политикой государства, которая должна быть направлена на создание благоприятных условий для обеспечения развития сферы научных исследований, технологических разработок, образования, технологического переоснащения экономики страны и повышение уровня благосостояния граждан.

Научно-техническое направление развития страны и соответствие ее инновационной политики ключевым позициям общей экономической политики государства – это те стратегические ориентиры, которые сейчас должны обеспечить экономический подъем государства. Основным содержанием публичного управления инновационным развитием должна стать именно координация слаженной работы всех звеньев хозяйственного механизма. Результатом этого должно стать существенное ускорение экономического роста страны и конкурентоспособности ее экономики [84].

Собственно на создание действенной системы управления инновациями должны быть направлены мероприятия инновационной

политики, поскольку эффективность публичной политики в научно-технической области будет определять конкурентоспособность отечественной экономики. Сейчас в экономически развитых странах около 90% прироста ВВП обеспечивается именно за счет внедрения новейших технологий и разработок, которые позволяют создавать эффективные производства, минимизировать затраты ресурсов и тому подобное. Опыт этих стран показывает, что роль публичных органов власти в организации и регулировании инновационных процессов намного весомее, чем при регулировании обычной экономической деятельности [86].

Среди научного сообщества сохраняется значительный интерес к этой проблеме, о чем наглядно свидетельствуют многочисленные публикации в профессиональных изданиях различного направления. В частности, Т. Бова раскрыла основные принципы формирования механизма публичного управления функционированием национальной инновационной системы [22]; В. Бондарчук определил роль государственного регулирования и поддержки системы инновационного развития региона [23]; В. Будкин рассмотрел принципиальные подходы к развитию инновационной деятельности с выделением шести ее принципиальных моделей [25]; А. Дегтярь, М. Гончаренко теоретически обосновали направления развития методологии и разработали алгоритм принятия оптимальных инвестиционных решений органами государственного управления [31]; А. Князевич обосновал определяющую роль длины инновационного лага в осуществлении и ускорении инновационного процесса [41]; А. Креховский, А. Салихов исследовали предпосылки формирования новых национальных инновационных стратегий в Европе и разработали рекомендации по их совершенствованию в Украине [76]; А. Прошаликина определила пути активизации инновационной деятельности в странах с трансформационной экономикой [69]; В. Пшеничная провела анализ особенностей формирования и развития механизма реализации государственной инвестиционной политики [70]; А. Мельниченко усовершенствовал инновационно инвестиционную модель развития национальной экономики [49]; А. Орлов определил подход к формированию инновационной теории государственного управления [58].

Однако наряду с достигнутыми результатами существует проблема развития инновационно ориентированного общества. Эта проблема распространяется в условиях возрастания роли технологических инноваций в обществе, прежде всего сектора э-коммуникаций (телекоммуникаций), который имеет все большее влияние на развитие современной экономической системы, то есть является связующим звеном, как промышленной сферы, сферы услуг и потребителей, так и различных регионов страны и экономических центров. Поэтому развитие э-коммуникаций как основной составляющей информационного общества для обеспечения эффективного взаимодействия всех структур общества, в том числе государственных структур, высококачественными услугами взаимодействия является актуальной задачей социально-экономического роста.

Основной целью проведенных исследований в данном подразделе является определение механизмов развития э-коммуникаций (телекоммуникаций) как реального стратегического фактора обеспечения конкурентоспособности экономики на мировом рынке.

Направления инновационной политики в указанной сфере определяются такими особенностями телекоммуникационной отрасли:

- телекоммуникационная сфера предоставляет рынку уникальный продукт, сочетающий в себе материальное производство, сферу услуг и технологии;

- потенциальным целевым рынком телекоммуникационной продукции является большая часть населения, а степень его охвата зависит только от фактора времени и новых технических возможностей;

- через технические характеристики продукции телекоммуникационных компаний практически невозможно и нецелесообразно действовать только в национальных рамках.

Поэтому формирование механизмов активизации инновационного развития сферы телекоммуникаций должно быть связано с обновлением основных производственных фондов, которые должны стать главным источником увеличения объемов производства и создание условий для предоставления телекоммуникационных услуг на уровне лучших предприятий связи мира.

Анализ этих факторов с учетом международных тенденций позволил определить структуру механизмов активизации инновационного развития э-коммуникаций, которые сгруппированы на рис. 1.1 [41].



Рис. 1.1. Механизмы развития э-коммуникаций

Основным регулятором развития э-коммуникаций большинства европейских стран является внедрение *механизма стимулирующего регулирования ИКТ* для развития отрасли. Именно предоставление дополнительных мотиваций ИКТ-бизнеса должны создать условия для дальнейшего развития телекоммуникационных сетей и расширения деятельности участников рынка.

С целью экономии на масштабах производства и снижение растущих инвестиций на обновление национальной телекоммуникационной индустрии актуален *механизм совместного использования* телекоммуникационной инфраструктуры различными операторами и провайдерами услуг. Мера и способ совместного использования инфраструктуры варьируется в странах мира в зависимости от законодательной базы и конкурентного климата.

Совместное использование инфраструктуры сокращает дублирование и направляет инвестиции в недостаточно обслуживаемые районы и инновационные продукты, а также улучшает клиентский сервис.

Обычное развертывание телекоммуникационной индустрии обладает свойством экономии на масштабах. Расходы операторов связи в основном обусловлены значительными инвестициями в технологии и развертывание инфраструктуры. Поскольку эти расходы постоянные и безвозвратные, то они являются фактором высокого риска. Кроме того, поддержка и обновление инфраструктуры делает этот риск еще выше. Например, операторы фиксированной связи сейчас мигрируют на сети нового поколения, а большинство операторов мобильной связи уже развернули 4G-инфраструктуру и обеспечивают переход к 5G-инфраструктурам. Итак, совместное использование инфраструктуры может значительно снизить входной барьер и сократить риски развития.

Совместное использование инфраструктуры имеет также огромное влияние на конкуренцию. Рынок становится более привлекательным для новых игроков через сниженные входные барьеры. Такие игроки могут повышать конкуренцию путем эффективного инвестирования. Сокращая затраты на развертывание сети, совместное использование позволяет операторам обратить свое внимание на инновации, улучшение клиентского сервиса и, наконец, ведет к лучшим коммерческим предложениям и здоровой конкуренции.

Механизм соответствия международным стандартам в сфере национальных э-коммуникаций должен проводиться с учетом необходимости интеграции этой инфраструктуры в глобальную сеть. Необходимым условием этого процесса является разработка и внедрение национальных стандартов в сфере ИКТ, гармонизированных с международными и европейскими стандартами, реализация единой государственной технической политики по стандартизации и унификации технических и технологических решений.

Нормативно-правовой механизм государственного регулирования обеспечивает: управление и регулирование деятельности в телекоммуни-

кационной области, включая: распределение и использование радиочастотного, номерного ресурсов и адресного пространства сети Интернет; доступ на рынок, осуществление государственного контроля и надзора за рынком; регулирование рынка э-коммуникаций по строительству, эксплуатации и использованию телекоммуникационных сетей общего пользования; регулирование предоставления и получения телекоммуникационных услуг [84].

Исходя из положений нормативных актов в телекоммуникационной области, за объектом выделяют такие группы общественных отношений: институциональные (структура органов управления и регулирования); организационные (регистрация, лицензирование и т.п.); управление телекоммуникационными сетями общего пользования (использование технических средств телекоммуникаций, применение радиоэлектронных средств и излучающих устройств и т.п.); использование телекоммуникационных сетей общего пользования в условиях чрезвычайных ситуаций и военных состояний; взаимодействие телекоммуникационных сетей; распределение, присвоение и использование радиочастотного и номерного ресурсов; администрирование адресного пространства национального сегмента сети Интернет; организация и осуществление телерадиовещания (в том числе общественного телевидения и радиовещания); регулирование особенностей правового статуса субъектов телекоммуникационного рынка, а именно: операторов, провайдеров телекоммуникаций, телерадиоорганизаций, провайдеров программных услуг, потребителей телекоммуникационных услуг и др.; предоставления и получения телекоммуникационных услуг; регулирование тарифов и расчетов; регулирование международного сотрудничества в телекоммуникационной области [79].

Структура механизма научно-технического обеспечения развития национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры включает: концептуальные разработки технических и технологических решений инфраструктуры; проведение исследований с целью применения при создании и развитии национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и ее составных частей современных и новейших технических средств, технических и технологических решений; внедрение новых услуг и обеспечения их качества; разработка нормативно-правовых и нормативных документов для урегулирования всех вопросов, связанных с созданием, функционированием и развитием национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры и деятельности субъектов этой сферы.

Научно-исследовательские, опытно-конструкторские и проектные работы должны проводиться в установленном порядке специализированными (профильными) научно-техническими и проектными организациями с привлечением ученых и специалистов вузов, производственных предприятий, компаний-поставщиков,

операторов телекоммуникаций и почтовой связи всех форм собственности. Организация и заказ этих работ осуществляется органами публичной власти в соответствии с компетенцией.

Создание, ввод в эксплуатацию, обеспечение функционирования и дальнейшее развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры, в том числе разработка проектной, рабочей, эксплуатационной документации на инфраструктуру и ее составные части, должно осуществляться в соответствии с действующими нормативными документами области строительства, комплекса стандартов на создание автоматизированных систем, нормативных документов на создание комплексных систем защиты информации сферы технической и криптографической защиты информации. Все составные части должны иметь полный комплект проектной, рабочей и эксплуатационной документации.

Внедрение *технико-технологического механизма* развития э-коммуникаций обеспечивает унификацию таких структурных направлений:

- кабельных, оптоволоконных, радиорелейных линий связи; станционного и конечного канало-образующего, маршрутизирующего, приема-передающего, излучающего телекоммуникационного оборудования проводной и беспроводной связи; конечного терминального телекоммуникационного оборудования проводной и беспроводной связи; аппаратных платформ, серверов, персональных компьютеров, хранилищ данных, средств архивирования данных; основных и инфраструктурных технических средств центров обработки данных (электропитание, заземление, кондиционирование, охранной и пожарной сигнализации, пожаротушение и т.п.); средств технической и криптографической защиты информации; технических средств почтовой связи; помещений, зданий, башен;

- стандартных программных и программно-аппаратных платформ серверов и автоматизированных рабочих мест;

- специализированных или универсальных программных и/или программно-аппаратных платформ, составных частей информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающих сбор, поиск, создание, преобразование, хранение, анализ, представление и защиту информации с целью удовлетворения информационных потребностей пользователей (платформа защищенного э-документооборота, платформа антивирусной защиты, платформа распределенной обработки данных в соответствии с моделью “облачных вычислений”, платформа электронной цифровой подписи (ЭЦП) и т.д.); специализированных программно-аппаратных платформ коммутационных компонентов информационно-телекоммуникационных систем (абонентские пункты с обеспечением криптозащиты, узлы маршрутизации экстренных вызовов, гибкие программные коммутаторы и т.п.); современных технологий проводной связи и радиосвязи; современных технологий почтовой связи, интегрированных с технологиями телекоммуникаций.

Программный механизм обеспечивает внедрение программных средств э-коммуникаций в соответствии со следующими основными требованиями: модульность; открытость; совместимость с предыдущими приложениями; масштабируемость; независимость от платформы; совместимость с приложениями инфраструктуры; наличие встроенной диагностики вирусов на клиентских местах и серверах; наличие эффективной системы восстановления работоспособности систем в форс-мажорных ситуациях и тому подобное.

Информационный механизм основан на внедрении в информационно-коммуникационной инфраструктуре информационного обеспечения двух категорий: информационного обеспечения функционирования составных частей информационно-коммуникационной инфраструктуры, которое определяет состав, структуру, способы организации данных в системах и подсистемах, требования к информационному обмену между компонентами систем, управления базами данных, совместимость с другими системами и т.д.; информационных ресурсов, в том числе и на е-носителях, находящихся в БД и банках данных, депозитариях, библиотеках, архивах, фондах, музейных хранилищах, центрах обработки данных и т.д.

Информационное обеспечение первой категории определяется разработчиком и поставщиком составных частей информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Информационные ресурсы э-коммуникаций создаются в результате деятельности составных частей системы производства информационных продуктов, а именно: различных редакций – средств массовой информации (СМИ), информационных агентств, студий, учреждений культуры и тому подобное; системы органов власти и ОМС, политических партий и других общественных объединений; производственных, научных, проектных, образовательных, медицинских учреждений, творческих коллективов и творческих личностей и тому подобное.

При создании, функционировании и развитии э-коммуникаций особое место занимает реализация *механизма обеспечения национальной и международной безопасности* по защите информации во всех составных частях, предотвращение несанкционированного распространения, использования, нарушения целостности, конфиденциальности, доступности информации и тем самым предотвращение нанесения вреда жизненно важным интересам человека, общества и государства.

Для организации эффективной системы информационной безопасности в национальной информационно-коммуникационной инфраструктуре необходимо наладить сотрудничество с международными организациями информационной безопасности, в том числе с Европейским агентством сетевой и информационной безопасности, в рамках задачи по взаимодействию с третьими странами с целью содействия развитию культуры сетевой и информационной безопасности.

Должна быть создана комплексная система защиты информации в национальных э-коммуникациях и в ее компонентах по модульному принципу в соответствии с действующим законодательством и требованиями нормативных документов в сфере технической и криптографической защиты информации.

Итак, телекоммуникационная отрасль характеризуется следующими особенностями: телекоммуникационная сфера предоставляет рынку уникальный продукт, сочетающий материальное производство, сферу услуг и технологий; потенциальным целевым рынком телекоммуникационной продукции является большая часть населения; через технические характеристики продукции телекоммуникационных компаний практически невозможно и нецелесообразно действовать только в национальных рамках.

Инновационное развитие сферы э-коммуникаций сдерживается следующими факторами: низкий уровень государственного финансирования инновационного развития и недостаточность собственных средств предприятий связи; отсутствие научно-методологической базы формирования инновационной системы э-коммуникаций; отсутствие мотивации предприятий к внедрению исследований; низким уровнем обновления основных производственных фондов телекоммуникационной сферы; отсутствием координации действий субъектов инновационной деятельности.

Для активизации инновационных процессов в сфере э-коммуникаций предложена система механизмов: стимулирующего регулирования, совместного использования телекоммуникационной инфраструктуры, соответствия международным стандартам, нормативно-правового регулирования, научно-технического, технико-технологического, программного и информационного обеспечения, а также обеспечения национальной и международной безопасности. Реализация этих механизмов обеспечит активизацию инновационных процессов в сфере э-коммуникаций и способствует повышению конкурентоспособности национальной экономики страны.

2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. ФУНКЦИОНАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ И КОМПОНЕНТЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Отправной точкой современных админреформ стал кризис классической политико-административной модели управления. Этот кризис обусловлен усилением дисфункций традиционных бюрократических структур и достижением предельных возможностей развития затратного подхода к публичному управлению, в рамках которого расширение объема и качества публичных услуг непосредственно связывалось с повышением налоговой нагрузки на общество. Осознание этого кризиса в условиях неразрывной связи демократии и производительности госсектора, когда правительству необходимо обеспечивать услуги и товары гражданам, привело к пересмотру ряда базовых принципов публичного управления и вызвало волну админреформ, направленных на повышение эффективности и расширение функциональной способности государства.

Одним из элементов указанных реформ является разработка систем э-правительства (e-government), что предполагает преобразование и оптимизацию процессов функционирования государства на основе использования современных ИКТ, прежде всего Интернета с возможностью предоставления публичной информации и услуг в онлайн-режиме, как инструмента для достижения наилучшего управления. Следует подчеркнуть, что э-правительство справедливо рассматривается большинством исследователей не только как средство повышения эффективности публичного управления, но и как основополагающий элемент новой модели демократии информационного общества, поскольку технологии э-правительства создают предпосылки для эффективного включения граждан и общественных организаций в процессы разработки и реализации публичной политики.

Термин “электронное правительство” стал использоваться в США в 1993 г. В то же время появились наиболее известные определения э-правительства в результате активной глобальной и национальной работы мозговых центров и организаций развития, таких как Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк и ООН.

Среди широко используемых определений э-правительства выделяют функциональное определение Организации экономического сотрудничества и развития: “Электронное правительство предоставляет возможность развить новые отношения между правительствами, гражданами, пользователями услуг и фирмами, путем использования новых

ИКТ, позволяющие распространять и собирать информацию и услуги как внутри, так и снаружи (правительство гражданину; правительство бизнесу; правительство правительству) с целью предоставления услуг, принятия решения и ответственности”[13].

Согласно определению Европейской Комиссии, э-правительство – это использование в государственных структурах информационно-телекоммуникационных технологий на фоне проведения организационных реформ и формирования у публичных служащих навыков, направленных на улучшение функционирования госструктур и повышение уровня предоставляемых ими услуг [102]. Определение э-правительства, данное Всемирным банком, следующее: “Под э-правительством понимают использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства и возможности общественного контроля над ним” [18].

Многочисленные определения э-правительства объединяет одно – они подчеркивают активную роль государства в реализации концепции э-правительства как инициатора, инструмента реализации, координатора и ключевого участника в административных, сервисных, демократических и управленческих процессах.

В современной литературе можно выделить три подхода к пониманию термина “электронное правительство” (э-правительство) [50]. Первый подход рассматривает его как трансформацию предоставления админуслуг с использованием ИКТ. Он опирается на распространенную практику переноса эффективных технологий управления из сферы бизнеса в общественный сектор. Внедрение технологий должно обеспечить выход на новый уровень качества предоставления услуг, удобство для пользователей при одновременном сокращении расходов.

Если первый подход ограничивается, по сути, э-сервисом предоставления админуслуг, то представители второго подхода подчеркивают, что это всего лишь составная часть содержания, вкладываемого в понятие э-правительство, и рассматривают правительство как высокотехнологичную организацию, функционирование которой обеспечивается современными средствами ИКТ. Данный подход исходит из перспектив информационной эпохи, когда только организация всей деятельности правительства на основе ИКТ может обеспечить трансформацию общественного сектора в соответствии с требованиями новой реальности.

Третий подход рассматривает э-правительство как новую модель управления, адекватную сетевой экономике и к информационному обществу. Это не просто более широкое толкование, что поглощает первые два подхода, но принципиально новый взгляд на содержание и организацию публичного управления.

Необходимо обратить внимание на ряд тонкостей, поскольку в английском языке government означает не только правительство как высший исполнительный орган, но и государство в целом, а e-government касается, скорее

всего, форм и механизмов реализации власти с использованием ИКТ. В западных странах внедрения ИКТ позволило расширить возможности правительств и имело следствием масштабные изменения в общественной жизни. Э-правительство стало самостоятельной политической стратегией, а не просто очередным технологическим решением в бюрократической машине.

Кроме того, в научной среде можно услышать близкие по смыслу определения, такие как “электронная администрация” (e-administration), “цифровое правительство” (digital government), “правительство онлайн” (online government), используемые в качестве синонимов э-правительства. Примерами новых в этой области терминов является m-government, что использует мобильные технологии, и u-government, что описывает новое поколение э-правительства и использует повсеместно распространенные технологии.

Концепция э-правительства предусматривает создание правительства, которое сочетает в себе организационные инновации с новыми ИКТ для выполнения основных правительственных функций в условиях постоянно меняющейся среды. Поскольку э-правительство взяло больше от правительства, чем от технологий или э-среды, то основные измерения э-правительства могут быть получены из функций правительства.

Функции правительства легли в основу основных измерений (компонент) э-правительства, которые разделены по четырем функциям [11]:

1. *Э-администрация* затрагивает в основном все административные и эксплуатационные процессы правительства, где используются ИКТ, включая повседневные офисные задачи и основные управленческие функции общественных организаций, такие как планирование, организация, наем персонала, руководство и контроль [6]. Э-администрация тесно связана с э-управлением, включающего в себя использование ИКТ для улучшения управления правительством, начиная от упрощения деловых процессов для ведения э-протоколов и улучшения движения и интеграции информации [4].

2. *Э-услуги* (e-services) характеризуются обеспечением административными услугами граждан, бизнеса и других целевых аудиторий, используя ИКТ. Э-услуги состоят из информационных, коммуникационных и транзакционных услуг в различных сферах общественной деятельности, таких как социальное обеспечение, развитие бизнеса, здравоохранение и образование [14].

3. *Э-взаимодействие* (e-interaction) понимается в контексте общественного сектора как “общественное электронное взаимодействие” – это управление и регулирование отношений заинтересованных лиц на иерархической основе с помощью ИКТ в целях заботы о политике, обслуживании и функциях развития правительства. Другими словами, это сотрудничество, взаимодействие и партнерские отношения между общественными организациями, корпорациями, неправительственными организациями, группами населения и активными гражданами, реализуемых для эффективной координации внутренних и внешних ресурсов для достижения целей государственной политики [3].

4. Э-демократия (e-democracy) характеризуется демократическими структурами, процессами и методами, в которых используются ИКТ для увеличения прозрачности, демократического принятия решений, включенности и участия граждан [1].

Прикладное разветвление э-правительства связано с ключевыми группами заинтересованных лиц, отношения (э-взаимодействие) между этими группами имеют пять основных форм (секторов) (рис. 2.1): правительство гражданам (government-to-citizens, G2C), граждане правительству (citizens-to-government, C2G), правительство правительству (government-to-government, G2G), правительство бизнесу (government-to-business, G2B), бизнес правительству (business-to-government, B2G).

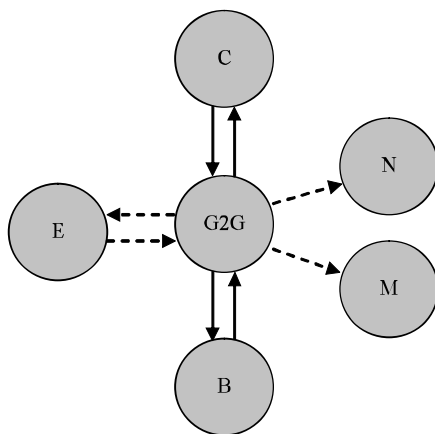


Рис. 2.1. Основные и расширенные секторы э-правительства

В дополнение к ним есть внутренние отношения э-правительства, такие как правительство служащим (government-to-employees, G2E) и служащие правительству (employees-to-government, E2G). Также существуют другие отношения, такие как правительство неправительственным организациям (government-to-NGOs, G2N), правительство рынку (government-to-market, G2M) и т.д. [103].

Реализация концепции э-правительства в разных государствах происходит в соответствии с функциональной моделью э-правительства (рис. 2.2) [103]. Отправным пунктом для общей функциональной модели э-правительства является государство и отдельные граждане внутри него. Независимо от того, какие программы, э-услуги и коммуникационные инструменты введены, они все должны в максимально возможной степени основываться на потребностях граждан и образцах их поведения. Центр демократической системы составляют граждане, которые могут выполнять

различные роли – как избиратели, налогоплательщики, политические активисты, рабочая сила, жители и пользователи услуг [11]. Посредством реализации концепции э-правительства граждане могут получить более прямой политический контроль и власть над проблемами принятия решений и процессами управления.



Рис. 2.2. Функциональная модель э-правительства

Высокая эффективность реализации проектов э-правительства обусловлена равномерным развитием проектов по всем компонентам э-правительства (э-демократия, э-услуги, э-администрация, э-взаимодействие).

Предварительным условием для функционирования системы э-правительства является предоставление гражданам доступа к э-коммуникациям, то есть доступ должен быть включен в модель э-правительства как один из его жизненно важных элементов.

Главная цель создания э-правительства заключается в том, что э-правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, оно определяет новый уровень взаимодействия на основе активного использования э-коммуникаций с целью повышения эффективности предоставления админуслуг [103].

Создание э-правительства имеет следующие основные цели: оптимизация предоставления правительственных услуг населению и бизнесу; повышение степени участия всех избирателей в процессах руководства и управления страной, регионом, городом; поддержка и расширение возможностей самообслуживания граждан; рост технологической осведомленности и квалификации граждан; снижение влияния фактора географического размещения.

Следовательно, создание э-правительства должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете, это приведет к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом.

Основными результатами создания э-правительства, по данным Европейской Комиссии, будут [102]: улучшение качества предоставляемых госорганами услуг; уменьшение времени обслуживания клиентов; снижение административных барьеров; расширение набора административных услуг; повышение эффективности деятельности госорганов; улучшение показателя удовлетворенности услугами клиентов.

Вопрос реформирования публичного управления в значительной степени опираются на концепцию нового публичного менеджмента (New Public Management). Феномен нового публичного менеджмента возник в рамках более широкого движения за “перестройку правительства” (Reinventing Government – RG), который начался в конце 70-х гг. в экономически развитых странах. По оценкам многих специалистов, это движение является одним из наиболее серьезных изменений в философии и парадигме публичного управления. Авторами этой концепции являются Дэвид Осборн и Тэд Гэблер, которые предлагают принципы RG не в виде каких-то нормативов, а как обобщение изменений в государственном управлении [12], где исходные принципы излагаются так:

- государство рассматривается не как неизбежное зло, а как способ коллективной деятельности и решения общественных проблем;
- эффективное государство должно отвечать требованиям информационного общества и экономики знаний – большая, централизованная и стандартизированная бюрократия должна остаться в прошлом;
- проблемой публичного управления являются не люди (чиновники), а сама бюрократическая система;
- традиционная демократия не сможет решить сегодняшние проблемы государства путем перераспределения средств – эффективность решений зависит от перестройки правительства;
- необходимо основываться на принципах обеспечения равенства возможностей для всех граждан.

Основной идеей данной концепции является утверждение, что основное значение нужно предоставлять не правительству, а такой смене стимулов в государственном секторе, которые сделали бы процесс публичного управления более предпринимательским и, соответственно,

более эффективным. Это, в свою очередь, будет способствовать переносу ресурсов из отраслей с низкой отдачей к отраслям с более высокой отдачей. Основные принципы концепции “перестройки правительства” в современных условиях можно изложить так [99]:

- необходимость конкуренции между структурами, которые претендуют на предоставление услуг;
 - наделение местных общин большими полномочиями;
 - ориентация на конечный результат – измерение результатов деятельности и концентрация на них являются одним из путей совершенствования работы государственного аппарата;
 - ориентация на миссию вместо простого выполнения правил имеет ряд преимуществ, в частности повышает инновационность и гибкость оргструктуры;
 - модель “сервисной государства” – представление граждан как клиентов повышает ответственность и деполитизирует распределение средств между организациями госсектора, стимулирует инновации и дифференциацию услуг, приводит к меньшему расточительству в текущей деятельности госсектора;
 - предотвращение проблем вместо их разрешения – долгосрочное планирование, предварительное определение и профилактика проблем обходятся дешевле, чем работа в “пожарном режиме”;
 - акцентирование госструктур на зарабатывании денег, а не их расходовании;
 - децентрализация деятельности правительства – наделение большими полномочиями служащих и создание проектных команд;
 - опора на рыночные механизмы в деятельности государственных структур;
 - государство должно выступать катализатором изменений в коммерческом и неправительственном секторах в интересах решения общественных проблем.
- Следует отметить, что государственная служба многих стран переживает не лучшие времена, а ее реформа – это постоянно расширяемая тема для обсуждения в одних странах или непрерывный планомерный процесс – в других. Проблемы, лежащие в основе необходимости реформирования государственной службы, формулируются так:
- постоянный рост совокупной занятости и расходов на заработную плату в государственном секторе увеличивает нагрузку на бюджеты различных уровней;
 - слабая мотивация труда госслужащих и нехватка квалифицированного персонала приводят к снижению эффективности функционирования государственного аппарата;
 - развитие протекционизма и коррупции определяют низкий уровень общественного доверия к чиновникам и государственному аппарату в целом;
 - неспособность госаппарата реагировать на изменения вызывает операционную неэффективность и низкое качество административных услуг.

Концепция и практика нового публичного менеджмента предполагает конкретный набор компонентов и с разной полнотой реализуются в отдельных странах в ходе реформирования публичного управления. Можно сформулировать следующие базовые принципы концепции нового публичного менеджмента [99]:

- использование в государственных учреждениях типа менеджмента, присущего частным фирмам, переход от бюрократического стиля руководства к большей гибкости и применению новых технологий, в том числе электронных;

- введение в государственный сектор конкуренции, понимание состязательности как ключевого фактора снижения расходов по предоставлению услуг, повышение их качества; активное использование тендерных процедур и повышение эффективности за счет использования контрактных отношений как внутри государственного сектора, так и с частными организациями;

- деагрегация государственных ведомств, создание на их базе подразделений, в которых разделены интересы производства услуг их предоставления гражданам и организациям;

- практический и профессиональный менеджмент, включающий подотчетность и избирательный контроль со стороны вышестоящих государственных ведомств;

- четкие стандарты и измерители целей, результатов и эффективности функционирования подразделений, четкое определение индикаторов успешности выполнения целей и задач, желательно в количественной форме;

- контроль выходных функций: оценка результатов, а не процесса получения их; увязка продвижения по службе, распределение ресурсов и вознаграждений с уровнем демонстрируемых результатов по достижению целей и повышению эффективности;

- переход к обеспечению индивидуализированных услуг гражданам и бизнесу;

- повышение дисциплины, улучшение управления человеческими ресурсами и сокращение расходов.

Внедрение принципов корпоративного управления в деятельность по реформированию публичной власти необходимо учитывать существенную специфику административного процесса. Публичное управление реализуется путем встраивания в деятельность государственных организаций специальных механизмов, обеспечивающих выполнение задач государственными функционерами. Сама деятельность государства по выполнению намеченных задач отражается в трех различных сферах - политической, правовой и социально-экономической. Каждая из этих сфер имеет свои традиции, ценности и специфику организации работы. Публичное администрирование является формой осуществления этих трех сфер деятельности государства и как операционная (в значительной степени процедурная) деятельность включает в себя ресурсное планирование,

управление персоналом, управление проектами, программами и процессами, организационный дизайн и тому подобное.

В исследованиях управленческих процессов возросла значимость политологического подхода. Оказалось, что отделение управления ресурсами от политики, на котором настаивает концепция нового публичного менеджмента, в значительной степени бесперспективно. Общее направление админреформы фактически переходит от концепции нового публичного менеджмента концепции управленческой политики (governance). Эта концепция объединяет механизмы, процессы и институты, через которые граждане и их группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права. Общий смысл концепции управленческой политики заключается в том, что публичное управление становится менее жестким, детализированным и регламентированным; оно базируется скорее на горизонтальных, чем на вертикальных связях между публичными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом [99].

К новому подходу относится и понятие “качественное управление” (good governance), которое, по методологии ООН, включая такие ключевые характеристики: сотрудничество и совместная работа граждан и власти (participatory); признание верховенства права (rule of law); прозрачность власти и ее решений (transparency); чуткость реагирования, оперативность (responsiveness); ориентация на консенсус (consensus oriented); равенство и отсутствие дискриминации (equity and inclusiveness); результативность, эффективность и экономичность (effectiveness and efficiency); подотчетность власти гражданам (accountability) [15].

Как развитие концепции “качественного управления” можно рассматривать понятие “демократическое управление” (democratic governance), “публичное управление” (public governance), которые начинают использоваться в программах ООН, в частности, в Программе развития ООН для построения композитных индексов и сравнительной оценки стран мира.

Формирование новой модели публичного управления обуславливает изменение принципов использования ИКТ в публичном администрировании: движение в направлении более широкого понимания возможностей ИКТ выражается в переходе от концепции э-правительства к концепции э-управления. Если в центре первой концепции лежат открытость правительственной информации и предоставление публичных онлайн-услуг, то новое понимание включает в себя такие концепты, как сотрудничество, участие, консенсус. Фактически речь идет о э-демократии, которая позволяет расширять формы и влияния граждан на процесс принятия и реализации политических решений [83].

Архитектуру э-правительства можно представить как совокупность архитектуры функций (админрегламентов) и архитектуры информационных систем государства, которые являются основой всей современной программы модернизации государства.

Стратегия развития э-правительства предусматривает, что админ-услуги стали доступны через многие каналы, в частности через персональные компьютеры, информационные киоски, мобильные телефоны, каналы цифрового телевидения, центры телефонного обслуживания и контактные центры.

На сегодня во всем мире большинство государственных учреждений, центральные, региональные и местные органы власти имеют собственные порталы, которые объединяются в центральный правительственный портал. Центральный правительственный портал рассматривается, прежде всего, как важный компонент инфраструктуры обеспечения единых интерфейсов для разработчиков государственных информационных систем.

Важно, что разработка государственных порталов должна опираться на общие компоненты э-бизнеса, то есть на общую информационно-телекоммуникационную инфраструктуру (ИТИС) и услуги коммерческих порталов.

Компоненты э-бизнеса в пределах архитектурной модели э-правительства – это централизованно определенные стандарты на такие элементы, как обеспечение безопасности транзакций, аутентификации и использования смарт-карт. При реализации архитектурной модели э-правительства важно принять общие стандарты и инфраструктуру для обеспечения взаимодействия и обмена информацией между государственными учреждениями, ведомствами, гражданами и бизнесом.

Ключевыми элементами такого взаимодействия являются защищенный правительственный Интранет и правительственный шлюз. Защищенный правительственный Интранет является средством обмена информацией между отдельными ведомствами внутри центрального правительства, а через внешние шлюзы – с другими общедоступными услугами и в целом сети Интернет. Защищенный правительственный Интранет является основой для обмена э-почты и э-документами с другими государственными структурами, гражданами и бизнес-структурами [53].

Правительственный шлюз основан на программном обеспечении промежуточного слоя, что позволяет объединять различные информационные системы и предоставляет доступ к ним через Интернет. Шлюз обеспечивает взаимодействие между различными порталными услугами за счет маршрутизации информации и документов. Правительственный шлюз предоставляет также услуги идентификации и аутентификации, с помощью которых можно не только идентифицировать пользователя, но и четко определить его права доступа к информации и информационным системам.

Общая модель э-правительства состоит из трех элементов – средства доступа для граждан и бизнеса (персональные компьютеры, контактные центры, точки общественного доступа, цифровое телевидение, мобильные телефоны) компоненты э-бизнеса (ИТИС, бизнес-порталы и сайты) и средства обеспечения взаимодействия (защищенный правительственный

Инtranет, порталы министерств и ведомств, центральный правительственный портал, региональные и местные порталы и сайты).

Центральный правительственный портал должен взаимодействовать с такими компонентами э-правительства, как порталы министерств и ведомств, порталы местных государственных администраций, порталы частных компаний и другие веб-узлы для обеспечения предоставления админуслуг гражданам и бизнесу.

Частные компании предоставляют средства общедоступного обслуживания как средства повышения удобства и уменьшения затрат на обслуживание запросов граждан и бизнеса.

Считается, что первые широкие публичные дискуссии о создании э-правительства относятся к началу 90-х гг., и происходили они на территории США. Сначала вопрос горячо обсуждался в научной среде, благодаря теории информационного общества, а затем обсуждение перешли в СМИ и закрепились в текстах нормативно-правовых документов.

Канада стала одной из первых стран мира в инновациях в области э-правительства, в частности в решении проблемы открытого доступа к информации государственных структур [92]. Еще в 1994 г. правительством страны был предложен проект предоставления услуг государственными органами с помощью ИТ, получил условное международное название “Электронное правительство”.

Разбив проект на три этапа реализации, Канада поставила задачу в течение пяти лет построить систему э-правительства. В результате, применения модульного принципа система была разделена на четыре контура: сайт Канады, который предоставляет доступ к контексту; информационный портал, состоящий из субпорталов; промежуточное программное обеспечение (ПО), состоящее из поисковой машины, системы автоматизации бизнес-процессов, систем интеграции приложений и данных; инфраструктурное ПО, состоящее из системы управления бумажными и э-документами э-хранилища и системы управления БД (СУБД). Сегодня в рамках проводимых работ по реализации проекта канадские власти работают и непосредственно взаимодействуют с населением с помощью мощного информационного портала, объединяющего до 500 интернет-сайтов.

Вслед за Канадой лидерами в развитии систем э-правительства стали Сингапур и США. Именно эти три страны отличались наибольшим количеством правительственных веб-сервисов (систем для проведения э-платежей, предоставления налоговых деклараций, проведения голосований и т.д.) и их тщательно продуманным интерфейсом с точки зрения удобства и дружелюбности.

Сегодня в мире существует два подхода к созданию правительственных веб-сервисов – централизованный, который строится по принципу “сверху вниз”, и мета-система, построенная по принципу “снизу вверх”.

Например, правительственный веб-сервис Великобритании представляет собой централизованный интернет-ресурс, построенный по схеме “сверху вниз”. Его целью является интеграция интернет-сервисов всех органов власти для предоставления админуслуг в едином информационном пространстве. Правительственный веб-сервис представляет собой совокупность собственных сервисов и шлюзов, а также является единственным центром ответственности по предоставлению услуг для заявителей.

В США действует другой подход к разработке федерального веб-сервиса. Федеральный веб-сервис построен по принципу мета-системы, “снизу вверх”. Поскольку региональные и местные власти к моменту создания федерального веб-сервиса уже имели развитые системы предоставления админуслуг с помощью ИКТ, целью такой метасистемы стало формирование своеобразной базы метаданных о админуслугах. Вся информация на федеральном веб-сервисе разбита на четыре группы: для граждан, бизнеса, госслужащих, гостей страны. Сам же интернет-ресурс является единственным функциональным центром, обеспечивающим своим посетителям возможность поиска и получения информации о порядке предоставления админуслуг и дополнительных сервисов.

Кроме того, в международной практике существует практика систематизации админуслуг по разным признакам. Например, в США, Великобритании, Франции и Бельгии админуслуги группируются в соответствии с основными категориями населения (дети, молодежь, пожилые люди, ветераны, предприниматели, иностранцы и т.д.), которым предоставляются услуги. В Португалии, Канаде систематизация услуг производится по уровням публичной власти (федеральные, региональные или местные органы).

В 2000 г. Руководство ЕС поставило цель создать в Европе наиболее конкурентоспособную и динамичную в мире экономику и объявило о десятилетних планах экономических реформ (Лиссабонская стратегия) и программы действий по созданию “Электронной Европы” путем использования возможностей сетевой экономики. С этого момента одним из предварительных условий для вступления в ЕС стал стабильный рост информационной инфраструктуры в стране.

Европейский подход к развитию э-государства в значительной мере опирается на базовые принципы макроэкономической политики стран Евросоюза в области формирования информационного общества, заявленные в программе “Электронная Европа”, а именно:

- содействие расширению общественного доступа к современным ИКТ путем создания центров доступа;
- расширение набора социальных услуг в э-форме и увеличение их доступности;
- внедрение технологий информационного общества в государственную систему образования и переподготовки;

- проведение исследований в области социальных последствий, вызванных распространением ИКТ, и возможностей адаптации всех категорий граждан к новым условиям жизни;

- повышение уровня ознакомления общества с возможностями ИКТ (при этом государственные органы власти должны лидировать по использованию ИКТ в своей повседневной деятельности, стимулируя этим ускорение информационного развития всего общества)

- содействие процессу стандартизации информационных систем для обеспечения совместимости сетей, а также сетевых интерактивных услуг;

- контроль за разработкой соответствующего законодательства и соблюдением юридических гарантий граждан и бизнеса.

Следует подчеркнуть, что эта программа не препятствует созданию национальных э-правительств, и сегодня такие проекты уже реализованы в Великобритании, Германии, Франции, Португалии, Эстонии и ряде других государств.

Во Франции создания э-правительства было провозглашено одним из приоритетных направлений в программе действий для подготовки присоединения Франции к информационному обществу. Первоочередной задачей программы было открытие до конца 2000 г. общего доступа к государственным службам и документам. Впоследствии были предусмотрены меры по организации высокоскоростного доступа к Интернет.

Согласно программе, все министерства Франции разработали проекты сайтов, содержащих полную информацию об их деятельности и предоставляемых ими услугах. В результате сегодня всякий желающий может получить бесплатный доступ к этой информации. Важно отметить, что в 2000г. французские правительственные сайты были признаны лучшими в Европе. Наряду с этим к 2000 г. все министерства и другие государственные службы получили э-адреса, и таким образом был установлен контакт между населением и правительством с помощью электронной почты. Теперь, когда деятельность правительства и министерств Франции находится на виду у пользователей сети Интернет, ответственность и эффективность работы французских чиновников значительно повысилась.

Кроме того, значительное внимание в стране уделяется повышению компьютерной грамотности, как населения, так и публичных служащих. Для решения этой задачи были организованы специальные программы по обучению чиновников и населения работе с компьютерами и в сети Интернет.

Современные админреформы породили многочисленные новые подходы к организации системы публичного управления, связанные с переосмыслением роли государства в жизни общества, коммерциализацией и менеджеризацией публичного сектора, функциональной трансформацией структуры правительства и тому подобное.

Проблема заключается в том, что внедрение и использование технологий э-правительства часто не дает заметного результата с точки зрения повышения функциональной способности государства. Суть проблемы, как и следовало ожидать, заключается в предельной технологизации вопросов создания систем э-правительства, которое идет по классическому сценарию информатизации и автоматизации существующих бюрократических процедур. Однако в условиях, когда сами бюрократические процедуры неэффективны, перевод выполнения их в интернет-пространство органически не позволяет повысить эффективность системы публичного управления. Скорее, получается обратный результат из-за расходов на ввод и использование достаточно дорогих технологий э-правительства.

Становится все более очевидным, что без широких админреформ, направленных на улучшение функционирования государственного аппарата, внедрения технологий э-правительства не будет эффективным и сведется к длительным и безуспешным попыткам.

Таким образом, проблема заключается именно в отсутствии общей теоретической парадигмы, способной обеспечить системность и последовательность административных преобразований и эффективного включения технологий э-правительства в процессы реформационной трансформации структуры публичного управления.

2.2. МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Электронное управление обеспечивает развитие публичного управления снизу вверх как постоянный когнитивный поиск альтернатив от рефлексивного гражданского общества и системы гражданского партнерства к сетевому публичному управлению. Это связано с формированием нового типа личности индивидуализированного общества, представителя общества знаний, который может реализовывать свою субъектность в многослойном формате публичного управления. Формируется новая культура социального участия граждан, выражающаяся в появлении сетевых сообществ со специфическими интересами, самоорганизующихся инициатив и новых социальных движений и сообществ.

Развитие э-управления разрушает традиционные форматы публичной политики и воспроизводит сетевую публичную политику и сетевое публичное управление.

Сетевое публичное управление базируется на когнитивном сетевом взаимодействии разнообразных и разноуровневых агентов государства и его контрагентов для решения общественных проблем и разработки государственной политики. Принципы сетевого управления основываются на отказе от иерархического контроля и переходе к сетевому контролю общества, основанного на открытости, прозрачности и доступности.

Концепция э-управления интегрирует и развивает механизмы э-правительства, э-демократии и открытого правительства. Механизмы развития э-правительства условно можно разделить на составляющие из пяти групп: механизмы безопасности в информационном пространстве, механизмы э-взаимодействия, механизмы предоставления э-услуг, механизмы э-демократии и открытого правительства (рис. 2.3).

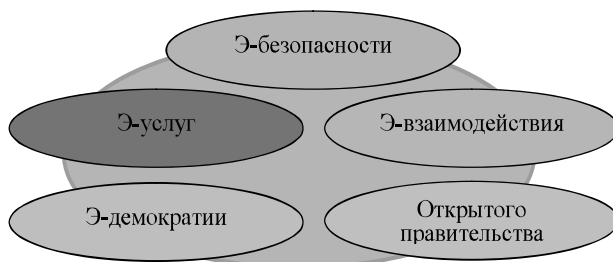


Рис. 2.3. Механизмы развития э-управления

Механизмы безопасности в информационном пространстве являются технологической основой применения э-правительства, они обеспечивают защиту доступа граждан к э-услугам в информационном пространстве (рис. 2.4).



Рис. 2.4 Составляющие механизма безопасности в информационном пространстве

Взаимодействие между компонентами любой системы характеризуется, прежде всего, понятием доступа субъектов к объектам. Субъектом может выступать пользователь или процесс (задача, транзакция, запущенная программа или сервис), а объектом – логический или физический ресурс системы, такой как файл, набор данных, программа, сервис, БД, канал передачи данных и тому подобное. Базовой характеристикой доступа является то, что в результате его создается поток информации от объекта к субъекту, путем выполнения операций, таких как чтение, запись, модификация, поиск и др.

Управление доступом является ключевым средством безопасности в информационном пространстве. Средства управления доступом могут быть классифицированы [47] по уровням реализации средств безопасности, средствам безопасности – по этапам работы и компонентам.

По уровням реализации выделяют три категории средств безопасности:

- *административные средства* включают политики, планы, процедуры, меры, определенные политикой безопасности организации;
- *технические средства безопасности* – программные или аппаратные средства, подсистемы и сервисы информационной безопасности;
- *средства физической защиты* – физические барьеры, экраны и средства контроля доступа.

Средства безопасности по этапам работы и компонентам, которые реализуют подсистему управления доступом, разделяют на средства идентификации, аутентификации, авторизации и мониторинга.

На этапе идентификации определяются и проверяются идентификаторы субъекта и объекта системы. При аутентификации проверяется достоверность субъекта, действительно ли он тот, за которого себя выдает. Если субъект подлинный и имеет соответствующие права на объект, он будет авторизован, то есть ему предоставляется доступ к запрашиваемому им объекту. Мониторинг предусматривает протоколирование и анализ событий безопасности.

Описывая системы управления доступом, выделяют базовые свойства системы информационной безопасности: конфиденциальность, целостность, доступность и подотчетность. Свойство подотчетности характеризует то, что все события и действия субъекта в системе информационной безопасности идентифицируются, регистрируются и могут быть проверены. Свойство подотчетности в системе реализуется четырьмя процедурами идентификации, аутентификации, авторизации и аудита.

Среди нормативно-правовых актов ЕС, которые определяют основные принципы законодательства в сфере э-идентификации, прежде всего, следует назвать регламент ЕС № 910/2014 Европейского парламента и Совета “Об электронной идентификации и доверительные услуги для электронных транзакций на внутреннем рынке” [68]. Этот регламент направлен на повышение уровня безопасности электронных транзакций на

внутреннем рынке путем предоставления общей основы для безопасного и целостного э-взаимодействия между предприятиями, гражданами и государственными органами, тем самым повышая эффективность государственных и частных онлайн-услуг, э-бизнеса и э-торговли в ЕС.

Указанный регламент вносит весомый вклад в построение единого цифрового рынка путем создания условий для взаимного кроссграничного признания ключевых компонентов, таких как э-идентификация, э-документы, э-подписи и э-услуги, а также для совместимости услуг э-правительства на территории ЕС.

Появление регламента на правовом поле ЕС продиктована тем, что в большинстве случаев граждане не могут использовать свою э-идентификацию для аутентификации в другом государстве-члене, поскольку национальные схемы э-идентификации, принятые в их стране, не признаны и не принимаются в других государствах-членах. Этот э-барьер не позволяет провайдером услуг владеть всеми преимуществами внутреннего рынка. Взаимно признанные и принятые средства э-идентификации должны облегчить кроссграничное предоставление э-услуг на внутреннем рынке, и позволить предприятиям и гражданам преодолеть условные цифровые границы, не сталкиваясь с препятствиями при взаимодействии с органами публичной власти других стран [55].

Регламент выдвигает требования о соответствии принципам, касающихся защиты персональных данных, предусмотренных Директивой 95/46/ЕС Европейского парламента и Совета. В этом отношении, когда дело доходит до принципа взаимного признания, установленного регламентом, аутентификация для онлайн-услуги должна касаться обработки только тех идентификационных данных, которые являются адекватными и умеренными для предоставления доступа к этой онлайн-услуге. Кроме того, требования, предусмотренные Директивой 95/46/ЕС о конфиденциальности и безопасности обработки, должны выполняться провайдерами услуг и надзорными органами.

Также важным правовым аспектом, определенным регламентом, является то, что государства-члены оставляют за собой право использовать и вводить в действие те или иные средства э-идентификации для доступа к онлайн-услугам; принимать решение – следует ли привлекать частный сектор к предоставлению таких средств; иметь выбор – сообщать участникам обо всех, некоторых или не сообщать ни об одной из схем э-идентификации, используемых на национальном уровне для доступа к общественным онлайн-услугам или особым услугам.

Регламент определяет условия, с учетом которых должны признаваться средства э-идентификации и объявляться схемы э-идентификации, что должно помочь государствам-членам создать необходимый уровень безопасности друг с другом по схемам э-идентификации и взаимно признавать и принимать средства э-идентификации, подпадающие под объявленные государствами схемы.

Также провозглашается принцип взаимного признания и принятия, если государство-член, объявляющее (осуществляет нотификацию) схему э-идентификации, соответствует условиям объявления, а объявление было опубликовано в официальном журнале ЕС. Однако принцип взаимного признания должен касаться только аутентификации при получении онлайн-услуг.

Доступ к этим онлайн-услугам и конечное предоставление их заказчику должны быть тесно связаны с правом получения таких услуг на условиях, установленных национальным законодательством.

К отдельному значимому разделу требований регламента следует отнести определение того, что уровни гарантий э-идентификации должны характеризовать степень безопасности средства э-идентификации при установлении идентичности человека, обеспечивая тем самым гарантию того, что лицо, требующее идентификации, на самом деле является человеком, для которого была установлена данная идентичность. Устанавливается, что уровень гарантии зависит от степени уверенности в том, что средство э-идентификации обеспечивает подтверждение заявленной идентичности или утверждение об идентичности человека с учетом процессов (например, подтверждение и проверка подлинности лица, аутентификация), деятельности по управлению (например, организацией, которое предоставляет средства э-идентификации, процедурами предоставления таких средств), а также внедренного технического контроля.

В соответствии с европейским регламентом средства э-идентификации в контексте схемы э-идентификации разделяют по трем уровням безопасности (гарантиям) и соответствующим механизмам их обеспечения: *ограниченный* (низкий), *существенный*, *высший* (высокий).

Каждый уровень гарантии должен относиться к средствам э-идентификации в контексте схемы э-идентификации, которые предоставляют степень безопасности по идентичности лица, о котором заявляется или утверждается, и характеризующиеся соответствующими техническими спецификациями, стандартами и процедурами, связанными с ними, в т.ч. с техническими средствами контроля, целью которых является снижение риска злоупотребления или подмены идентичности.

При этом установлены минимальные технические характеристики, стандарты и процедуры по низкому, существенному и высокому уровням гарантии, которые должны быть применены к средствам э-идентификации.

Предполагается, что эти минимальные технические характеристики, стандарты и процедуры должны быть установлены со ссылкой на надежность и качество относительно: процедур доказательства и проверки идентичности физических или юридических лиц, что применяются для выдачи им средств э-идентификации; порядка выдачи запрашиваемых средств э-идентификации; процессу аутентификации, в котором физическое или юридическое лицо использует средство

э-идентификации для подтверждения своей идентичности перед стороной, которая доверяет; субъектов, которые выдают средства э-идентификации; любого другого органа, участвующего в обработке заказа на выдачу средств э-идентификации; технических характеристик и характеристик безопасности выпущенного средства э-идентификации.

Отдельно отмечается, что установленные требования должны быть технологически нейтральными, а достижение необходимых требований безопасности, должны быть обеспечены с помощью различных технологий.

Одним из важнейших аспектов международной и европейской нормативной базы сферы э-идентификации следует назвать подход к определению архитектуры управления услугами э-идентификации, функциональных требований к обмену информацией и защиты информации в инфраструктуре э-идентификации.

Отдельно стоит отметить, что на уровне международных стандартов и рекомендаций четко определен круг субъектов, вовлеченных в инфраструктуру э-идентификации, описаны их деятельность и роль.

Анализ общего состояния внедрения инфраструктуры э-идентификации в государствах – членах ЕС свидетельствует о неоднородности принятых в странах политик в этой сфере, использовании различных технологий идентификации и аутентификации в соответствии с разными уровнями доверия э-идентификации. Их можно сгруппировать в следующие основные концептуальные подходы [55]:

1. Максимально упрощенные средства идентификации и аутентификации для конечного пользователя в информационных системах на основе использования пары “логин – пароль”.

2. Более надежные средства аутентификации в системах предоставления онлайн-сервисов на основе одноразовых паролей с вариациями генерирования их с помощью списков, отправки коротких текстовых сообщений и специальных программно-аппаратных генераторов паролей (ОТР-токенов).

3. Наиболее надежные средства аутентификации в системах предоставления онлайн-сервисов на основе использования криптографических преобразований, то есть наиболее надежных механизмов доверия с использованием ЭЦП. Такие механизмы основаны на применении и развитии инфраструктуры доверия, основанных на инфраструктуре открытых ключей (Public Key Infrastructure – PKI), и используют разновидности программной и аппаратной реализации средств э-идентификации. Аппаратные средства реализованы в вариантах средств квалифицированных э-подписей (hardware token) и старт-картах. Также используются средства э-идентификации на основе SIM-карты для услуг мобильной идентификации (mobileID).

Архитектура инфраструктуры э-идентификации должна предусматривать возможность использования нескольких средств э-идентификации. Это будет способствовать распространению услуг на базе э-идентификации

среди граждан. Во многих европейских странах параллельно доступны несколько средств э-идентификации.

В некоторых странах эмитентом э-идентификации может выступать не только государство, но и частные учреждения (например, BankID – инициатива банковских учреждений, PKI MobileID – совместная инициатива операторов связи, банков и центров сертификации ключей).

Механизмы э-взаимодействия обеспечивают информационное взаимодействие органов власти в э-форме при предоставлении админуслуг и выполнении функций (рис. 2.5).



Рис. 2.5. Классификация механизмов э-взаимодействия

Результатом э-взаимодействия может быть получение информации, предоставление консультации или принятие управленческого решения. Согласно с этим по результатам взаимодействия можно классифицировать механизмы э-взаимодействия на информационные, консультационные и принятие решений.

Информационные механизмы обеспечивают получение необходимых данных с помощью сервисных инструментов доступа к информационным реестрам, кадастрам, информационным данным как общего так и специального назначения.

Механизмы консультирования предусматривают обязательное наличие запроса со стороны возможного получателя услуги и наличие обязательного ответа со стороны субъекта предоставления услуги в произвольной форме или в форме документа. Процессы консультирования обеспечивают не только более открытое правительство, но и учет мнений пользователей. Для этого публикуется кодекс практики консультирования, в котором есть положение об организации обратной связи.

Механизмы принятия решений обеспечивают учет и использование предложений граждан в публичном управлении. Э-правительства развитых стран мира интегрированы в сетевую информационно-коммуникационную инфраструктуру, выходящие за жесткие организационные рамки публичных органов власти и подключают к себе ресурсы сетевой общественности,

обеспечивающих эффективную репрезентацию групповых интересов и влияние индивидуальных, коллективных и организационных гражданских структур на разработку публичных решений.

Система э-взаимодействия представляет собой инфраструктуру, включающую информационные БД, в т.ч. сведения об используемых органами власти и организациями программных и технических средств, обеспечивающих возможность доступа через систему э-сервисов, сведения об истории движения в системе взаимодействия э-сообщений при предоставлении админуслуг и выполнении функций в э-форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информсистем органов власти, организаций.

Основными функциями системы э-взаимодействия являются [51]: ведение реестра э-сервисов; ведение политик безопасности, применяемых к зарегистрированным э-сервисам; маршрутизация сообщений в зарегистрированных э-сервисах; протоколирование обращений (входящих и исходящих сообщений) до э-сервисов; гарантированная доставка сообщений; обеспечение оповещения о сбоях в функционировании э-сервисов; передачи информации о событиях по подписке заинтересованным пользователям; формирование динамично создаваемой статистики использования э-сервисов.

Система э-взаимодействия обеспечивает: взаимодействие с гражданами; взаимодействие с субъектами хозяйствования различных форм собственности; взаимодействие с общественными организациями и межведомственное взаимодействие. Для каждого из этих типов взаимодействия устанавливаются требования по конкретным стандартизированным спецификациям, которые должны поддерживать (реализовывать) конкретный способ межсистемного э-взаимодействия.

Различают разные способы реализации межсистемного э-взаимодействия, основными из которых являются: межсистемное взаимодействие с использованием веб-сервисов; интерактивное взаимодействие с использованием веб-браузера; загрузки-выгрузки файлов при браузерном взаимодействии; интерактивное взаимодействие с использованием модулей криптографической защиты или ЭЦП; асинхронный обмен информацией с использованием электронной почты и т.д.

Механизмы э-взаимодействия по уровню взаимодействия можно классифицировать на односторонние, интерактивные и транзакционные.

Односторонние механизмы э-взаимодействия предусматривают: информирование общественности о деятельности органов государственной власти; предоставление нормативно-правового обеспечения о деятельности органов власти; оперативное опубликование официальных источников; открытие доступа для публичной информации и открытых данных; формирование отчетных э-форм и оказания помощи по правилам их оформления.

Реализация такого взаимодействия достигается с помощью официальных сайтов и порталов органов власти, информресурсов

социальных сетей, блогов, видеоконференций, э-средств доставки новостей, списков рассылок, интермедия, мобильной телефонии. Процесс информирования не предусматривает интерактивных действий со стороны получателя административных услуг или предоставления им каких-либо документов.

Интерактивные (двусторонние) механизмы э-взаимодействия обеспечивают двустороннее взаимодействие власти с обществом с помощью э-коммуникаций. В процессе интерактивного взаимодействия пользователь имеет возможность обратиться с конкретным запросом, и он может получить конкретный ответ государственных структур по своей проблеме [39].

Э-управление на основе интерактивного взаимодействия привлекает граждан в сетевое публичное пространство, а систему публичного управления ориентирует на формирование политики развития, что обусловлено: а) анализом разработки политического курса с учетом основных влиятельных общественных групп; б) практикой горизонтальных консультаций и публичного диалога для выбора оптимального варианта решения в сложившихся условиях; в) обязательной оценкой последствий решения для общества в целом [8].

В результате ресурсы гражданских инициатив, которые формируются в сетевом онлайн-пространстве, подключаются к формированию публичной политики и контролю за ее реализацией. Публичное интерактивное взаимодействие расширяет институциональные возможности участия граждан в принятии решений. Тем самым интерактивное взаимодействие качественно меняет пространство публичной политики, предлагая различные вариации активного участия граждан в разработке публичных решений.

Интерактивное взаимодействие включает в себя множественное разнообразие технологий участия общественности, реализованных на различных стадиях цикла публичной политики, предполагающие не только технологические способы реализации обратной связи в онлайн-пространстве публичной политики с общественными группами, сетевыми сообществами и индивидуальными акторами, но и способствуют институционализации различных форм сотрудничества и партнерства представителей различных секторов [52].

Интерактивному взаимодействию в системе э-управления несвойственно четкое отображение органов публичной власти и публичного управления. Они расплываются в сетевом онлайн-пространстве публичной политики, точно привязываясь к проектируемым государством или самоорганизующимся сетевым сообществам граждан, образующих узлы социальной рефлексии и коммуникативные площадки сетевого взаимодействия. Они позволяют без революционных взрывов и потрясений поэтапно перераспределить властные полномочия в интересах общества и передавать ряд регуляторных функций его политическим, экономическим, социальным и другим институциональным самоорганизованным структурам,

тем самым обеспечивая возможности эволюционного преодоления консерватизма органов публичной власти в организации своей деятельности и взаимодействий с гражданами и их объединениями [16].

Государство в онлайн-пространстве приобретает характер координационной структуры, которая интегрирует и регулирует, расширяя и дифференцируя сетевые сообщества на основе универсальных общественных ценностей для решения общественно значимых и специфических проблем разного уровня. При этом публичная политика становится продуктом совместной деятельности на принципах диалога, сотрудничества и партнерства различных акторов.

Интерактивные технологии э-управления могут стать основой для блочных институциональных изменений, суть которых заключается в построении стратегии трансформации публичного управления в виде последовательного увеличения конструктивного институционального капитала. То есть речь идет о социализации институционального строительства [7], основанного на процессе включения в формирование институционального дизайна различных структур гражданского общества. Интерактивное взаимодействие сетевого публичного управления, наложена на общественный запрос граждан в сетевой самоорганизации и участие в мониторинговой демократии, может стать трансформационной институциональной матрицей, способствующей качественному развитию публичной политики. Проблема государства при наличии у ее руководства политической воли заключается в координации противоречивых и многоукладных формальных и неформальных политических практик социальных сетей и институциональному развитию публичной политики в заданном направлении.

Итак, интерактивные механизмы сетевого публичного управления представляют собой принципы и способы сетевого взаимодействия власти и граждан в онлайн-пространстве публичной политики на основе современных ИКТ в разработке и принятии публичных решений. Они являются публичными механизмами инкорпорирования социальных сетей, самоорганизующихся или проектирующихся государством в органы власти и управления.

Транзакционные механизмы э-взаимодействия предусматривают доступ конкретным физическим или юридическим лицам только после того, как они удовлетворяют соответствующим требованиям с точки зрения их идентификации и аутентификации, и дальнейшее осуществление реальных операций (сделок) по предоставлению э-услуги. Транзакционными услугами невозможно воспользоваться без предварительной аутентификации, поскольку предоставление услуги связано с обработкой индивидуальной и уникальной информации. Осуществление реальных операций (транзакций) предполагает активную связь с э-подтверждением заявки между уполномоченной организацией (государственной или частной) и адресатом услуг. К таким обеспечениям относят подачу заявлений в

э-форме на получение лицензий на право заниматься определенными видами деятельности, представления налоговых деклараций, выполнение финансовых транзакций на получение услуги [39].

Механизмы предоставления э-услуг являются главными составляющими системы э-правительства. Их можно классифицировать по составяющим—административные, институциональные, интеграционные, сервисные (рис. 2.6).

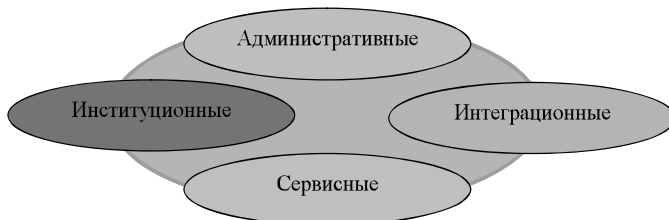


Рис. 2.6. Совокупность механизмов предоставления э-услуг

Административные механизмы предоставления э-услуг базируются на внедрении э-админрегламентов, процессов, процедур, функций, информационных и технологических карт их выполнения. Введение административных э-регламентов — инновационный процесс, новые подходы к анализу структуры админпроцессов, поиск новых моделей функционирования властных структур.

Э-форма реализации админрегламентов создает возможности качественного улучшения выполнения функций и предоставления админуслуг, снижает операционные расходы, сокращает время принятия решений, обеспечивает их информационную обоснованность.

Реализация административного э-регламента позволит проводить поэтапную последовательную автоматизацию процессов предоставления админуслуг, в т.ч. полное исключение участия представителей публичной власти в отдельных простых административных процессах.

Админрегламенты являются основой как для создания показателей результативности деятельности органов власти, так и для разработки стандартов предоставления государством публичных услуг.

Реализация административных механизмов заключается в проектировании и создании архитектуры э-правительства, выборе конкретных технологий, обеспечивающих, например, э-документооборот или автоматизацию деловых процедур.

Институциональные механизмы предоставления э-услуги предполагают модернизацию всех уровней публичного управления: национального, регионального и местного самоуправления. До институциональной инфраструктуры предоставления э-услуги относятся:

органы предоставления публичных услуг всех уровней (единое регистрационное окно, центры предоставления админуслуг, субъекты оказания услуг, государственный портал админуслуг, государственные информационные ресурсы и т.д.), инфраструктура открытых ключей, провайдеры телекоммуникационных услуг и тому подобное.

Проблема институциональной адаптации, прежде всего, связана с оптимизацией управления, введением государственного органа, ответственного за переход к э-управлению, формированием нормативно-правовой базы и тому подобное. Институциональная адаптация – сложный социальный процесс, сопровождаемый переговорами, конфликтами и борьбой между теми, кто принимает решения в бюрократических структурах различных уровней, что делает его результат малопредсказуемым.

Институциональная адаптация также включает в себя индивидуальную адаптацию сотрудников к предоставлению э-услуг. Достоинства ИКТ вполне могут восприниматься этими сотрудниками как персональные угрозы (не говоря уже о необходимости осваивать новый, – сложный комплекс навыков). Повышение эффективности и сокращение расходов означает для них урезания бюджетного финансирования, сокращение штатов, потерю влияния и тому подобное.

Поэтому институциональная адаптация обычно имеет дифференцированный характер и представляет собой единство ассимиляции (приспособление действующих структур к технологическим и организационным требованиям, связанных с функционированием ИКТ) и аккомодации (приспособление ИКТ к потребностям устойчивого воспроизводства бюрократических структур) при явном преимуществе процессов аккомодации [33].

Более того, практика показывает, что до 35% проектов в области э-правительства абсолютно не работают, а еще 50% – работают только частично (основные цели не достигаются или в процессе достижения их оказываются непредвиденные негативные последствия). Попытки внедрить новые системы без учета институционального контекста все равно приведут к компромиссам и появлению гибридов, но при этом окажутся крайне затратными. И наоборот, когда такого рода компромисс планируется заранее, результаты оказываются более эффективными. Решения в области э-правительства необходимо не заимствовать, какими бы удачными они ни казались, а целенаправленно приспосабливать к действующим институциональным системам.

Переход к э-услугам – не технологический, а социальный процесс с ярко выраженной культурной составляющей. Стабильность отечественной бюрократической культуры, ориентированной на поддержку режима закрытости и непрозрачности принятых решений, приводит к тому, что разработанные в рамках этих установок законы также не работают. Чтобы законы начали действовать, их нужно адаптировать к действующей институциональной системе.

Внедрение *интеграционных механизмов предоставления э-услуг* обеспечивает повышение качества предоставления и сокращения сроков процедур получения публичных услуг. Эти механизмы основаны на реализации *принципа единого окна* при предоставлении публичных услуг, по которым предусматривается исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей (граждан, юридических лиц и др.) в процессах сбора из разных инстанций и предоставления в другие инстанции документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение услуг. То есть особая роль в трансформации работы властных структур и организаций, связанных с предоставлением услуг, принадлежит внедрению интеграционных механизмов э-взаимодействия.

Итак, для качественной модернизации процессов предоставления административных услуг необходима интеграция информационных систем, сети центров и субъектов предоставления административных услуг, государственных и ведомственных информационных ресурсов и реестров в единую систему межведомственного э-взаимодействия (ЕСМВ).

На сегодня выделяют несколько видов интеграции, а именно: информационно-ориентированная, сервисно-ориентированная и процессно-ориентированная интеграция [89].

Информационно-ориентированная интеграция применяется в основном, когда необходим обмен информацией между несколькими информационными системами. Данный вид интеграции является наиболее простым и недорогим по сравнению с другими, поскольку данные просто передаются из одной системы в другую с помощью преобразования в необходимый формат. В процессе работы информационно-ориентированная интеграция использует обычно брокеры сообщений, связывающие программное обеспечение, серверы репликации БД, обеспечивающие процесс приведения данных электронной таблицы двух БД в идентичное состояние, и другие технологии, целью которых является распространение информации между несколькими системами. Популярность информационно-ориентированной интеграции связана, прежде всего, с высоким распространением программного обеспечения на основе реляционных БД, а также соответствующих стандартов.

Сервисно-ориентированная интеграция применяется в тех случаях, когда имеется необходимость в использовании, как данных, так и функций интегрируемых систем. Здесь системы могут совместно использовать функции друг друга. Принцип такой интеграции заключается в использовании функций унаследованных систем, а не в создании новых сервисов. Нет необходимости в создании специальных служб для различных информационных систем.

Современной тенденцией этой технологии является использование веб-сервисов и универсального стандарта предоставления данных, например XML. В целом технология данного вида интеграции опирается на сервисно-ориентированную архитектуру информационных систем и

использует такие технологии, которые интегрируют системы посредством использования сервисов, а не написания программного кода. Данная архитектура предполагает наличие трех основных компонентов: поставщика сервиса, потребителя сервиса и реестра сервисов. Схема взаимодействия компонентов такова: поставщик сервиса регистрирует свои сервисы в реестре, а потребитель обращается к реестру с запросом. Веб-сервисы работают на основе стандартного интерфейса независимого от платформы и языка программирования. Это позволяет говорить, что технологии сервисно-ориентированной интеграции независимы от конкретных разработчиков информационных систем.

Процессно-ориентированная интеграция предполагает использование внутренних бизнес-процессов различных информационных систем, при этом создается надсистема, что объединяет все другие системы. Процессно-ориентированная интеграция применяется в самых сложных случаях интеграции, когда необходимо связать большое количество разнородных информационных систем, используя при этом их функции. Сущность данного вида интеграции заключается в предоставлении возможности передачи произвольных данных с одной информационной системы в другую за счет работы специализированного метапроцесса. Технологии процессно-ориентированной и сервисно-ориентированной интеграции необходимо применять только в случае доказанной необходимости, поскольку они обе требуют преобразования внутренних функций интегрируемых систем и являются достаточно дорогими. В итоге процессно-ориентированная интеграция необходима при связывании большого количества систем с различной степенью автоматизации бизнес-процессов.

Кроме основных видов интеграции информационных систем, можно выделить несколько уровней интеграции [89]:

1. *Интеграция бизнес-процессов*: основанная на определении, реализации и управлении процессами обмена информацией между различными системами. Использование данного подхода позволяет усовершенствовать операции и оптимизировать расходы в процессе использования информационных систем. Элементы включают управление процессами, моделирование процессов и технологический процесс, охватывающий различные задачи, процедуры, архитектуры, требования к входящей и исходящей информации, а также пошаговое разбиения каждого бизнес-процесса.

2. *Интеграция приложений*: осуществляется путем объединения данных или функций одной системы с другой. Передача функций или данных, присущих какому-то приложению, другому приложению используется с той целью, чтобы взаимодействие их на стадии выполнения обеспечила реализацию определенной прикладной функции информационной системы.

3. *Интеграция данных*: основанная на идентификации и каталогизации данных с целью их дальнейшего использования. Успешная реализация

интеграции бизнес-процессов и приложений на двух предыдущих уровнях зависит от того, как будут интегрированы в системе данные, принадлежащие разным источникам БД. На этом уровне необходимо данные идентифицировать, каталогизировать, построить модель метаданных.

4. *Интеграция на основе стандартов*: основана на использовании стандартных форматов данных (например, XML). Для обеспечения интеграции данных необходимо выбрать стандартные форматы для данных. Стандартами интеграции являются форматы, поддерживающие использование и распространение информации и данных, для проведения интеграции межведомственных приложений.

5. *Интеграция платформ*: касается процессов и инструментов, с помощью которых системы могут осуществлять безопасный и оптимальный обмен информацией.

Самые распространенные методы реализации интеграции межведомственного взаимодействия – обмен на основе файлов, репликация данных, технология Web-сервисов, сервисо-ориентированная архитектура, интеграционные серверы.

Обмен файлами является самым распространенным способом интеграции. С точки зрения реализации это самый простой способ, но он имеет недостатки. В случае необходимости обмена сложными структурами необходима разработка специализированных форматов файлов, что приводит к большой зависимости систем. Также обмен с помощью файлов предполагает наличие человека, который осуществляет выгрузку и загрузку файлов.

Процесс репликации данных основывается на понятиях “издатель” и “подписчик”. Издателем является сервер публикации, то есть сервер, который отправляет информацию. Подписчиком являются, соответственно, сервер, принимающий или сервер подписки. Репликации удобно разбить на две большие категории: репликация данных в среде между серверами и репликация данных между сервером и клиентами.

Очень распространенной в системе межведомственного взаимодействия является архитектура, ориентированная на сервисы (сервисо-ориентированная архитектура). Система представляет собой совокупность программных компонентов – сервисов, которые имеют стандартные интерфейсы для доступа к ним с помощью сети и для использования этих компонентов. Интерфейсы в архитектуре независимы от платформ развертывания сервисов и технологий их реализации. Архитектура предлагает единую схему взаимодействия сервисов независимую от того, где находится сервис.

Проблемы интеграции данных можно рассматривать несколько под другим углом. Выделяют два механизма предоставления данных: синтаксический и семантический. Большинство современных решений интеграции базируются на синтаксическом предоставлении данных. При таком подходе разработчик основывается на внешнем сходстве данных. Семантическое же представление имеет в основе содержательное сходство.

Проблемы интеграции не являются чисто техническими – совсем не сложно объединить различные реляционные базы, но сложнее интегрировать данные, поступающие из источников, имеющих различные модели или, что хуже, различную семантику, то есть интерпретируют одинаковые данные по-разному. Для автоматизации работы с данными семантика должна быть явно выраженной и включенной в эти данные, то есть данные должны содержать описание собственной семантики. Здесь можно провести параллель с тем, как человек обобщает данные в своей повседневной жизни, основываясь на понимании окружающего мира, семантика которого ему знакома.

Семантическая интеграция – это скорее дополнение, а не замена стандартных методов, но это дополнение заполняет критический пробел в обеспечении необходимой практичности данных и их взаимосвязи.

В последние несколько лет появился ряд специфических стандартов и средств для поддержки семантической интеграции. Однако одним из важных достижений является возможность создания семантической абстрактной модели. Это обеспечивает преимущества, которые ранее не были доступны: возможность абстрагировать управление и поддержку системы под контролем пользователя в автоматизированном режиме; возможность ссылаться на различные административные процессы через тот же самый абстрактный уровень управления.

Подводя итог, можно выделить следующие преимущества семантического механизма интеграции: структура данных ориентирована на отношения между единицами данных независимо от сходства формы их представления; данные связываются на основе определения в общих онтологиях; меньше привязка системы к стандартам обмена, вследствие чего увеличивается масштабируемость.

Сервисные механизмы предоставления э-услуги связаны с эффективностью обнаружения, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан. Для сервисной организации управления основным показателем эффективности является удовлетворенность потребителей услугами. Сервисный подход определяет развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, коммуникационных технологий контроля и планирования, развитие онлайн-услуг.

Суть сервисного подхода заключается в рассмотрении элементов системы как совокупности сервисных механизмов, обеспечивающих [43]:

- возможность подать документы и получить результат предоставления услуги через центры предоставления административных услуг по принципу единого окна;
- предоставление административных услуг в э-виде как основополагающего элемента в процессе формирования новой модели публичного управления;
- получение административной услуги своевременно и в соответствии со стандартом ее предоставления;

- получение полной, актуальной и достоверной информации о порядке предоставления админуслуг, в т.ч. в э-форме;
- предоставление админуслуг органами в соответствии с админрегламентом;
- предоставление админуслуг в соответствии с реестром админуслуг;
- доступность для копирования и заполнения в э-форме запроса и иных документов, необходимых для получения админуслуги;
- возможность получения заявителем с использованием онлайн-технологий процесса и результатов предоставления админуслуги;
- возможность уплаты заявителем государственной пошлины за предоставление админуслуг и осуществления заявителем платы за предоставление админуслуг в доступной форме, в т.ч. дистанционно в э-форме;
- использование идентификационной э-карточки как документа, удостоверяющего личность гражданина, а также удостоверяет право гражданина на получение административных и других услуг;
- внедрение концептуальных принципов использования сервисных технологий.

Активное внедрение в систему публичного управления и взаимодействия граждан и органов публичной власти сервисных механизмов сопровождается одновременными процессами автоматизации админрегламентов и внедрением официального э-документооборота. Потребность в таких инновационных механизмах организации публичного менеджмента вызвана объективной невозможностью реализации концепции сервисного государства с помощью традиционных технологий управления, характеризующихся высокими временными и экономическими затратами, а также коррупционными рисками.

Таким образом, проведенные исследования позволили определить систему механизмов развития э-управления из пяти групп: механизмы безопасности в информационном пространстве, механизмы э-взаимодействия, механизмы предоставления э-услуг, механизмы э-демократии и открытого правительства. Для каждой группы определена детальная классификация механизмов обеспечения э-управления. Характерной особенностью представленной структуры механизмов является их взаимосвязанность, что определяет системный и комплексный подход к внедрению механизмов э-управления.

2.3. МЕХАНИЗМЫ РАЗВИТИЯ Э-ДЕМОКРАТИИ

В современном обществе происходит становление новых форм общественно-политического устройства на основании э-средств массовой коммуникации, организации взаимоотношений государственных институтов и гражданского общества. При этом государство перестает быть исклю-

чительным субъектом политического процесса, поскольку э-технологии позволяют гражданам постепенно расширять свое влияние на политический процесс, то есть гражданин также превращается в субъект политической деятельности.

Можно утверждать, что э-коммуникации по мере своего развития и распространения в обществе, способны в значительной степени трансформировать политическую структуру и сам характер политических отношений в обществе, способствуя в первую очередь демократизации политических институтов. В частности, многие исследователи обращаются к крайне актуальной идеи использования э-коммуникаций как основы для демократизации общественно-политической системы, так и самой модели взаимоотношений власти и общества, формирование нового социального интерфейса власти и государства в глазах рядовых граждан и общественности.

Определяя э-демократию как общественно-политическую систему, в которой взаимодействия максимально информатизированы, следует признать ее наибольшую по сравнению с другими моделями политической демократии близость к идеалу демократии участия, поскольку э-демократия позволяет участвовать в обсуждении и принятии общественно-политических решений широким массам населения страны с помощью э-коммуникаций. В то же время э-демократию можно рассматривать не только как общественно-политическую систему, а как совокупность механизмов, э-коммуникаций, используемых в интересах оптимизации взаимоотношений власти и общества, обеспечивающих расширение пространства общественно-политической коммуникации государства и граждан и ее дальнейшую демократизацию с помощью повышения реального участия граждан в политической жизни государства [37].

Итак, следует рассматривать э-демократию как механизм общественно-политической коммуникации власти и общества, который в наибольшей степени отвечает потребностям современного информационного общества. Э-демократия стимулирует гражданскую социальную активность, поскольку в сети граждане получают возможность дискутировать по острым вопросам, касающиеся их жизни и жизни страны. Иначе говоря, одной из характерных черт э-демократии является ее нацеленность на инициативу граждан.

Э-демократия обеспечивает за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень взаимодействия граждан друг с другом, с органами государственной власти, ОМС, общественными организациями и коммерческими структурами.

В большинстве демократических стран развитие демократии, включая ее ключевые институты, опирается не только и не столько на власть, сколько на гражданское общество. В связи с этим актуальной задачей становится поиск и внедрение механизмов, способствующих повышению активности граждан в общественно-политической жизни страны.

Как показывает опыт зарубежных стран, осуществляющих серьезные вложения в развитие демократических институтов, распространение ИКТ является одним из ключевых факторов, непосредственно влияющих на развитие институтов демократии. В основном это осуществляется за счет того, что ИКТ значительно расширяют возможности общественно-политической деятельности граждан. Например, двустороннее интерактивное э-взаимодействие граждан с органами власти при получении различного рода услуг существенно снижает временные, транспортные и другие материальные расходы граждан.

Активное развитие э-демократии требует [45]:

- четкого обозначенного на государственном уровне вектора в сторону системного укрепления демократических институтов – государство должно выделять серьезные ресурсы на развитие гражданского общества, оказывать поддержку многочисленным общественным организациям;

- внедрение различных интернет-проектов с целью защиты прав и свобод граждан и осуществление их коммуникаций с органами власти и общественно-политическими организациями;

- развитие государственных и частных программ информатизации системы общественных отношений в бизнесе, медицине, образовании, науке, культуре и общественном управлении;

- внедрение интерактивного (двустороннего) э-взаимодействия граждан с органами власти по общественно-политическим вопросам;

- распространение процедур идентификации и аутентификации участников информационного взаимодействия, в т.ч. в части практической реализации;

- популяризацию эффективных мероприятий э-демократии среди населения и формирования атмосферы доверия к данным мероприятиям.

Развитие э-демократии необходимо осуществлять на общегосударственном уровне, привлекая к этому процессу представителей общественных объединений и общественных организаций, экспертов, органы государственной власти, ОМС, а также СМИ и частные компании.

Активное внедрение э-демократии на всех уровнях власти и гражданского участия будет способствовать сближению власти и общества, усилит общественное участие в государственном секторе и принятии общественно-политических решений, что сделает органы власти более доступными и открытыми для граждан, создаст дополнительные стимулы для развития партнерской модели взаимодействия органов власти и гражданского общества.

К механизмам развития э-демократии относятся механизмы: сетевой коммуникации; э-голосования; обращения и запросов; э-петиций; сетевого краудсорсинга; онлайн-оценивания; э-участия; формирования онлайн-сообществ; автоматизированного мониторинга (рис. 2.7).



Рис. 2.7. Механизмы развития э-демократии

Механизмы сетевой коммуникации обеспечивают коммуникацию как между гражданами по обсуждению социально значимых проблем и вопросов общественно-политической тематики, так и граждан с органами власти, включая инструменты влияния на принятие решений и гражданский контроль деятельности органов власти [45].

Э-коммуникация граждан позволяет организовывать массовые обсуждения с множеством независимых участников, территориально удаленных друг от друга, в режиме реального времени. Такое обсуждение можно с успехом организовать на специализированных интернет-ресурсах (форумы, интернет-конференции, вебинары, скайп-сессии и т.д.), на площадке практически любой социальной сети, а также в блогах.

В последнее время по всему миру появилось множество специализированных интернет-ресурсов, где общение между пользователями имеет предметный характер и ориентировано на обсуждение проблем в сфере ЖКХ, строительства, образования, культуры, медицины.

Основными *механизмами сетевой коммуникации граждан* являются постановка вопросов, обмен репликами, комментариями и даже отдельными файлами, размещение ссылок на материалы, опубликованные на внешних ресурсах, и обсуждение этих материалов, ведение дискуссии и тому подобное. При этом организация такого сетевого общения может строиться на разных принципах. Во-первых, общение может быть общедоступным или доступным только для определенного круга пользователей. Во-вторых,

общение может быть полностью свободным или моделироваться третьим лицом или лицами (например, администратором интернет-ресурса) согласно определенного набора формальных и неформальных правил.

Однако чаще всего возникает необходимость во внутренней модерации, поскольку в процессе дискуссий пользователи могут конфликтовать и апеллировать к определенным общим нормам и правилам общения в сети, искать арбитра, способного решить их спор. Поэтому, в пространстве сетевой коммуникации формируется спрос на *механизмы регулирования взаимоотношений пользователей коммуникации*, аналогичные тем, что действуют в пространстве обычной физической межличностной коммуникации.

Проведение коллективных онлайн-обсуждений или организация массовых мероприятий с помощью э-коммуникаций не является самоцелью э-демократии, поскольку при отсутствии реакции со стороны субъектов, принимающих общественно-политические решения на самых разных уровнях, данные элементы не имеют практического смысла, то есть безрезультатны. Это значит, что наряду с созданием технико-технологических возможностей для э-демократии необходимо разрабатывать коммуникации, которые бы позволяли гражданам осуществлять реальное, а не декларативное влияние на процесс общественно-политического управления (*сетевая коммуникация граждан с органами власти*). Эти коммуникации по принципу их консолидации разделяют на э-обращения и запросы граждан и формирование коллективных позиций (например, э-петиции) в органы государственной власти.

Коллективные обращения выражают консолидированное мнение пользователей по сути обсуждаемых вопросов. Консолидированное мнение – это полезный результат сетевого общения, один из важнейших элементов, на которых базируется э-демократия.

Проблема формирования консолидированного мнения в процессе коллективного онлайн-обсуждения заключается в том, что в обсуждении принимают участие пользователи, стартовые позиции которых могут отличаться из-за их различий социального статуса, профессии, возраста, территории проживания, религиозных и политических предпочтений и др. Кроме того, в целом поддерживая важность самой проблемы, их мнения относительно средств ее решения могут существенно различаться. Все эти факторы часто сводят на нет любые усилия по формированию совместной консолидированной позиции, в т.ч. и в формате коллективного обращения [45].

В теории коллективных действий разработано множество моделей принятия коллективных решений. Одной из самых распространенных является модель, при которой в среде сообщества выделяется какая-то малая рабочая группа. Малая группа готовит проект коллективного решения и выкладывает его для открытого комментирования и общественной экспертизы. После сбора комментариев, предложений и оценок, а также анализа содержания дискуссий, развернувшихся в онлайн-коммуникации

по сути этого проекта, рабочая группа дорабатывает проект коллективного решения, вносит в него поправки.

Далее может начаться повторное обсуждение проекта или данный проект принимается за окончательный и направляется к ответственным организациям. Также по проекту коллективного решения может вводиться *механизм э-голосования* с применением модели относительного или квалифицированного большинства. Сервисы системы э-демократии позволяют объединять множество заявлений от населения в коллективные обращения, что существенно экономит трудозатраты органов государственной власти и ОМС по работе с обращениями граждан и организаций.

Как видим, выгодным преимуществом единой системы э-демократии является способность на ее площадке консолидировать и трансформировать различные мнения участников обсуждения социально значимых проблем в консенсуальные предложения, адресованные компетентным органам власти. Также на площадке э-демократии органы власти могут осуществлять свои собственные стратегии в рамках работы с общественностью, в частности публиковать объявления, делать рассылки по адресам пользователей, размещать ответы на обращения граждан, проводить опрос среди граждан и др.

Стоит отметить, что современные модели э-демократии, кроме возможности высказать свое мнение по определенному социально значимому вопросу и принять участие в любых публичных онлайн-дискуссиях или голосовании, предоставляют простым гражданам реальную возможность диалога с представителями органов власти, политическими партиями и другими общественными организациями, а также с ОМС.

Кроме подачи коллективных обращений в органы власти в формате э-писем на адрес электронной почты компетентного ведомства или конкретного чиновника, есть ресурсы, позволяющие гражданам записываться на прием к чиновнику, участвовать в онлайн-конференциях или скайп-сессиях с представителями органов власти в режиме реального времени и задавать чиновникам вопросы, информировать их о проблемах своего двора, района, города, села, региона. В большинстве случаев такие возможности предоставляют онлайн-приемные, реализованные на веб-ресурсах отдельных ведомств органов власти.

Объективная оценка эффективного сетевого диалога с органами власти позволяет признать, что эта коммуникация справляется со своими задачами вполне эффективно, так, как ей это позволяет политико-правовая система, сложившаяся в конкретном государстве.

Среди таких коммуникаций проблемным является *коммуникация сетевого контроля* за деятельностью органов государственной власти и ОМС, который предполагает не только постоянный мониторинг нерешенных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, медицины и т.д. и информирование об этих проблемах представителей органов власти с помощью э-технологий, а и наблюдение за

самой процедурой разработки и реализации решений, принятых органами власти с участием граждан в данной процедуре.

Такой контроль осуществляется обычно в демократических странах с помощью: а) директивных предписаний органам власти размещать в открытом доступе максимально полную информацию о своей деятельности в виде э-документов; б) онлайн-трансляции своих заседаний и совещаний; в) юридически регламентированного запроса физическими и юридическими лицами информации о деятельности органов власти. Внедрение таких коммуникаций является важнейшим, наряду с предоставлением гражданам и организациям административных услуг в э-виде.

Важным механизмом контроля деятельности органов власти является оценочные механизмы (механизмы онлайн-оценки). Следует отметить, что э-опросы, оценки, рейтинги и экспертизы наравне с э-голосованием являются важной составляющей любой модели э-демократии.

Механизм э-голосования является универсальным атрибутом э-демократии и применяется не только в рамках организации выборов и референдумов. Э-голосование широко используется в рамках онлайн-опросов, общественных онлайн-экспертиз и многих других процедур, где учитывается коллективная позиция пользователей системы э-демократии.

Э-голосования уже давно применяются во многих странах мира практически на всех уровнях общественной и политической организации. Такая коммуникация позволяет не только минимизировать влияние человеческого фактора, но и значительно сокращать расходы на проведение голосования. При интернет-голосовании существенные ресурсы экономятся не только организатором голосования, но и всеми другими участниками этого процесса: кандидатами, избирателями, наблюдателями и др. В частности, избирателям не нужно тратить время на посещение избирательного участка, нести транспортные расходы.

Однако э-технологии могут быть использованы и как средства фальсификации результатов голосования; кроме того не исключены серьезные сбои в функционировании автоматизированных комплексов, обеспечивающих э-голосование. Поэтому крайне важно в рамках внедрения э-голосования разрабатывать не только процедуры голосования, подсчета голосов, но и процедуры контроля данных процессов, а также процедуры верификации результатов голосования. И, безусловно, важнейшей проблемой э-голосования продолжает оставаться цифровая идентификация граждан, которые являются пользователями систем э-демократии. Во многом эта проблема является главным препятствием на пути повсеместного внедрения э-голосования на уровне выборов субъектов государственной и местной власти [45].

Практика применения различных способов э-голосования в зарубежных странах обнаружила типичные возможности нарушения избирательных прав граждан при использовании данной процедуры. Можно говорить о таких возможных рисках при проведении э-голосования:

ненадлежащее обеспечение тайны голосования в условиях необходимости идентификации избирателей перед голосованием и сохранение доказательственной силы информации о сделанном волеизъявлении; вмешательства в системы обработки голосов избирателей, поданных с помощью э-способов голосования, и связанная с этим необходимость обеспечения неизменности информации о волеизъявлении; сложность обеспечения наблюдения и контроля за процедурой э-голосования со стороны, как непосредственных участников избирательных кампаний, так и общественности.

Нередко проблемы, возникающие при проведении э-голосования, не только вызывают дискуссии в среде специалистов и общественности, но и приводят к судебным спорам.

Выделяют четыре основных компонента успеха э-голосования: высокий уровень доступа населения к Интернет; наличие государственной структуры, занимающейся вопросами интернет-голосования; функционирование системы эффективной э-идентификации избирателя; высокий уровень политической культуры, поддерживающий и обеспечивающий интернет-голосование.

В рамках системы э-голосования следует придерживаться принципов демократических выборов и референдумов, должна обеспечиваться надежность и безопасность, так же, как и в рамках традиционной системы голосования. Примечательно, что эта основополагающая идея охватывает все избирательные вопросы, имеющие отношение к системе э-голосования. Также следует выдвигать требования к прозрачности, подотчетности системы, возможности ее проверять, придерживаться международных стандартов и рекомендаций. Системы э-голосования должны быть открытыми для независимой проверки и легко доступными для избирателей.

Однако большинство технологических решений э-голосования фактически не обеспечивают прозрачности голосования, поскольку обычные граждане и наблюдатели не могут удостовериться в том, что голос был действительно переданным и должным образом обработанным, из-за сложности и закрытости системы э-голосования, применяемые для ее страхования от разного рода вмешательств. Поэтому понятные показатели для наблюдателей следует закладывать в систему уже в процессе ее разработки.

В данном случае следует отметить такие моменты [20]:

- система э-голосования в целях безопасности и надежности должна обладать достаточно высокой автономией и изолированностью, чтобы минимизировать возможность влияния на результаты выборов извне;

- особую роль в рамках системы э-голосования имеет многоаспектность э-голосования, а именно взаимосвязь между юридическими, операционными и техническими компонентами э-голосования, что необходимо принимать во внимание, разрабатывая оптимальную концепцию правового регулирования.

Поэтому, считается, что организационные, технические, технологические, экономические, эксплуатационные и другие компоненты составляют единый блок проблем, требующих комплексного конституционно-правового оценивания, поскольку э-голосование должно соответствовать основным принципам выборов и требованиям, предъявляемым к ним.

Принцип свободного избирательного права означает, что процедура голосования должна проходить без насилия, принуждения, давления, различных манипуляций или любого другого влияния на избирателя, способных повлиять на его выбор.

Согласно этому принципу Комитет Министров Совета Европы определил свои рекомендации к системам э-голосования:

- организация э-голосования должна обеспечить свободное формирование и выражение мнения избирателя, а также личное осуществление им своего права голоса;

- система э-голосования должна быть построена так, чтобы не допустить эмоционального, неосознанного тайного или необдуманного голосования;

- в рамках системы интернет-голосования избиратели должны иметь возможность изменить свой выбор в любой момент до принятия своего решения или прервать (отложить) процесс голосования. При этом данные о голосовании не могут стать доступными другим избирателям или посторонним лицам;

- система э-голосования не может допускать какого-либо влияния на избирателя во время голосования;

- система э-голосования должна обеспечить избирателям возможность проголосовать таким же образом, как и в системе традиционного голосования, в т.ч. оставить э-бюллетень незаполненным;

- система э-голосования должна четко огласить избирателя в случае успешного голосования и завершения процедуры голосования;

- система э-голосования должна предотвращать изменение результата выбора избирателя путем оповещения о том, что голосование данным избирателем уже было сделано.

В отличие от традиционной процедуры голосования на избирательном участке, где за процессом голосования можно наблюдать, а постороннее влияние в целом может быть обнаружено, интернет-голосование не предоставляет такой возможности. Так называемое “семейное голосование”, что противоречит принципу свободного избирательного права, может быть серьезной проблемой.

То есть обеспечение ряда принципов напрямую зависит от правового сознания, гражданской активности и чувства гражданского долга каждого конкретного избирателя, а следовательно, внедрение интернет-голосования требует достаточно высокого уровня правовой и демократической культуры избирателей в каждом конкретном государстве, глубокое осознание политико-

правового смысла проведенной процедуры и своей ответственности за выполнение гражданского долга и требований закона [20].

Важно также отметить, что за невыполнение этих принципов избирателем обычно не предусмотрено и (или) не реализуются меры юридической ответственности. Это может означать, что в данном случае избиратель имеет позитивную ответственность и выполнение требований закона в значительно большей степени зависит от уровня его правосознания и правовой культуры, чем от опасения относительно привлечения к ответственности.

Механизм э-обращений и э-запросов является одним из важнейших механизмов обеспечения законности и дисциплины, а также регулирования отношений между гражданами и органами власти. Этот механизм обеспечивает право граждан на обращения и запросы в государственные органы и ОМС, администрации предприятий, организаций, учреждений различных форм собственности и тому подобное.

Обращения и запросы касаются разных направлений деятельности общества и государства, но в основном они имеют единую цель – обратить внимание соответствующих органов и должностных лиц на необходимость решения проблем, затрагивающих интересы общества или конкретного лица. Как носители информации они имеют важное значение для решения вопросов, связанных с обеспечением прав и свобод человека и гражданина, государственного, социально-культурного развития, управления различными отраслями и сферами экономики, административно-политической деятельности [46].

Э-обращения и э-запросы граждан и организаций в органы власти в э-форме не получили широкого распространения из-за отсутствия необходимых и достаточных процедур, которые бы юридически гарантировали и практически обеспечивали полное равенство данных обращений и процедур перед их физическими аналогами. Следующей важной проблемой является вопрос идентификации и аутентификации участников информационного взаимодействия, в т.ч. в части практической реализации. К негативным факторам следует отнести и отсутствие эффективных инструментов популяризации э-демократии среди населения. Без массового информирования граждан о широких возможностях э-демократии невозможно сформировать среду доверия к данным инструментам.

Одной из форм обращения граждан в органы власти является представление петиций, коллективного обращения, которое должно быть подписано определенным количеством граждан с определенным предложением или требованием в орган публичной администрации. Они являются одним из современных видов обращений граждан.

Механизм электронных петиций обеспечивает особый вид коллективного обращения, который имеет определенный круг адресатов, который должен получить поддержку определенного количества населения в течение ограниченного времени и будет рассмотрен и реализован в опреде-

ленном порядке. В мировой практике широко применяется такая форма коллективного обращения, как э-петиция, что предполагает особую процедуру реагирования адресата и подтверждает свою действенность как механизм систематического общественного диалога.

Свведением э-петиций у граждан появится новый инструмент общения с государством и ОМС с целью решения общественно значимых вопросов. Такие петиции могут быть также формой эффективного демократического давления на власть. На уровне территориальных общин петиции служат для акцентирования внимания местных советов на локальных проблемах и путях их решения. Э-петиции могут заменить различные соцопросы сомнительного происхождения.

Э-форма петиции имеет ряд преимуществ по сравнению с бумажными аналогами, а именно: удобство и доступность для граждан; бесплатность; минимизация манипуляций с числом подписантов, подделывания подписей, ведь для поддержки петиции необходимо пройти процесс верификации личности; особый статус обращения и возможность быть услышанным высшими органами и должностными лицами государства и ОМС.

Э-петиции имеют целью сформировать новый инструмент общения граждан с органами публичной администрации, дать возможность оперативно реагировать на изменения и вызовы, возникающие в обществе. Несмотря на определенную вероятность злоупотребления и дискредитации этого инструмента, э-петиции могут сыграть положительную роль в налаживании общественного диалога с органами власти. Поэтому каждая петиция, что получит необходимое количество голосов для рассмотрения, требует детального анализа и обстоятельного ответа о целесообразности, эффективности и экономичности результатов от принятия соответствующих решений [71].

Механизм сетевого краудсорсинга — это механизм передачи работы, традиционно выполняемой предназначенным исполнителем, на аутсорсинг неопределенной, обычно большой, группе людей в форме открытого обращения. Краудсорсинг появился на стыке таких явлений, как пиар, конкурс, э-коммуникации, коллективный разум, диалог, экономия, взаимопомощь и т.п. Краудсорсинг основан на предположении, что в обществе всегда присутствуют профессиональные люди, которые готовы бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях. При этом главным стимулом для них является не вознаграждение, а возможность увидеть воплощение своей идеи.

Краудсорсинг обозначает новейший подход к методологии решения задач любой сложности и любого характера с использованием мудрости миллионов людей. Суть краудсорсинга в том, что к решению предельно четко сформулированной задачи привлекается как можно больше неравнодушных людей.

Краудсорсинг значим тем, что предоставляет небывалые возможности для организации гражданского участия. Люди получили инструмент, с помощью которого можно оперативно и экономично заниматься самоорганизацией, создавать партнерства и коалиции, объединяться в сети для достижения конкретных целей. Разумеется, это имеет большие политические последствия, содержит в себе потенциал изменений в диалоге власти и общества. Государство внимательным образом следит и пытается также освоить эти новые правила игры. Краудсорсинг начали использовать в решении политических задач по всему миру.

Итак, коммуникация сетевого краудсорсинга представляет собой не только организацию форума, на котором участники формулируют в нерегулируемом режиме свои вопросы, замечания и предложения, и даже нетрадиционный инструмент обратной связи, а организационно и методически упорядоченную модель диалогового взаимодействия организации с инициативными пользователями Интернет. Реализация принятой модели предполагает формирование и внедрение таких управленческих процессов, как формулировка тем обсуждения, определение условий обсуждения, привлечения и мотивация экспертов, отбор и фильтрация идей, документирование результатов обсуждения [74].

Актуальность применения в публичном менеджменте коммуникации сетевого краудсорсинга связано с развитием современных ИКТ, социальных сетей и различных интерактивных интернет-площадок. Краудсорсинг позволяет органам публичной власти принимать более эффективные управленческие решения с учетом мнений, требований, предложений населения путем привлечения к решению задач, затрагивающих его интересы, путем предоставления возможности высказывать предложения, обсуждать и оценивать эти предложения. Технология краудсорсинга меняется и при использовании мнений граждан по совершенствованию правовых актов, позволяет осуществить переход от практики простого комментирования к активному привлечению граждан к разработке проектов нормативных документов в форме прямой работы над текстом того или иного правового акта.

Эффективное применение краудсорсинга в публичном менеджменте основывается на обеспечении открытости и прозрачности, что позволяет органам власти привлечь граждан к работе по изменению жизни в своих регионах.

Всех очевидных преимуществ краудсорсинга, его внедрение в публичном секторе окажется нежизнеспособным, если не будут соблюдены ряд необходимых условий, пренебрежение которыми поставит новый управленческий инструмент под угрозу дискредитации. Необходимо отметить следующее [74]:

- краудсорсинг не должен трансформироваться в политическую кампанию выполнения поручений первых лиц государства и административную процедуру формального внедрения инноваций;

- краудсорсинг в конкретном органе публичной власти вряд ли должен иметь постоянный характер, поскольку на протяжении длительного времени проблематично обеспечить активность и мотивацию общественных экспертов;

- краудсорсинг должен исходить из широких представлений о состоянии, проблемах и специфике деятельности конкретного органа власти, действующей нормативной среде, принятой системе и структуре управления и тому подобное. Без этих знаний, если основываться только на результатах общественной экспертизы, повышаются риски формального подхода к решению проблем развития органа власти;

- модель краудсорсинга должна включать апробированные средства борьбы с информационным шумом, инструменты защиты от спама и роботов, фильтры против потока идей, выходящих за пределы здравого смысла;

- краудсорсинг должен быть основан на активном режиме работы, который предусматривает ежедневный мониторинг поступающих предложений, постоянный диалог с экспертами, поддержания их заинтересованности, обеспечения прозрачности результатов обсуждения;

- внедрение краудсорсинга требует использования специального программного обеспечения.

Только при выполнении этих условий предсказуемыми результатами внедрения краудсорсинга для органа власти могут стать [74]:

- положительный политический имидж за счет улучшения взаимодействия с потребителями административных услуг;

- положительный управленческий имидж за счет внедрения современных управленческих технологий;

- создание банка инновационных и реалистичных идей;

- повышение качества нормативных и методических документов за счет результатов общественной экспертизы;

- формирование команды профессиональных и общественных экспертов;

- оптимизация сроков поиска новых решений и подготовки документов, имеющих принципиальное общественное и профессиональное значение;

- повышение эффективности бюджетных расходов за счет замены дорогих профессионалов на коллективный разум.

В масштабе страны внедрения краудсорсинга в публичном секторе будет способствовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль составят неотъемлемые характеристики процесса принятия важных государственных решений.

В целом широкое применение в публичном менеджменте на всех уровнях и этапах принятия решений механизма сетевого краудсорсинга позволяет максимально задействовать преимущества возможностей информационного общества: повысить открытость работы, прозрачность,

подотчетность деятельности публичных органов, объединить население вокруг общих целей, создать условия для проявления общественной инициативы, сформировать важнейшие инструменты обратной связи с активными гражданами, которые хотят сделать свой вклад в развитие страны, региона, города.

Механизмы онлайн-оценивания являются важнейшими инструментами гражданского влияния и контроля деятельности органов власти. К разновидности таких инструментов в рамках системы э-демократии следует отнести онлайн-опросы, онлайн-оценки, онлайн-рейтинги, онлайн-экспертизы и тому подобное. Пользователи системы э-демократии коллективно оценивают деятельность органов власти, формируя тем самым некую консолидированную оценку.

Оценочным процедурам могут подвергаться как общие вопросы эффективности работы того или иного органа власти, так и отдельные должностные лица, конкретные нормативно-правовые акты, планы действий, финансовые документы, ответы органов власти на обращения и запросы граждан и организаций и др.

На сегодня наибольшую популярность получили опросы в социальных медиа-сетях, где каждый участник того или иного информационного ресурса может организовать публичный опрос по любой теме, в т.ч. связанной с проблемами территории проживания [94].

Онлайн-оценивания имеют определенную привлекательность для исследователей различных научных направлений – социологов, психологов, экономистов, политологов и др. Это, разумеется, обусловлено рядом их неоспоримых преимуществ по сравнению с традиционными формами таких исследований. К очевидным преимуществам и дополнительным возможностям таких исследований относятся:

1. Экономия ресурсов за счет экономии времени, денег и человеческих ресурсов. В онлайн-опросах исследователь получает возможность набрать значительно большее количество респондентов и добиться при этом существенно меньшего уровня затрат. Тем не менее для проведения онлайн-опросов все равно потребуются определенные затраты, связанные, например, с созданием технических условий – обслуживанием и эксплуатацией сервера, оплатой услуг провайдера, программистов и т.п. И все эти расходы являются разовыми, в то время как предельные издержки на привлечение одного дополнительного респондента практически равны нулю.

2. Большой объем выборки при низком уровне материальных затрат в расчете на одного респондента, что снижает величину случайной ошибки измерения.

3. Большая скорость опроса в случае широкомасштабного онлайн-исследования.

4. Возможность оперативного реагирования без дополнительных затрат, позволяет менять инструмент исследования в соответствии с новыми полученными данными.

5. Широта охвата исследования в изучении самых разных социальных групп и сообществ.

6. Достигаемость проблемных и маргинальных групп населения – наркоманов, преступников, сексуальных меньшинств и т.д. и, с другой стороны, высокообеспеченных граждан и людей с высоким социальным статусом.

7. Нацеленность на специфические выборки путем привлечения людей с конкретными специфическими интересами на основе приглашения для участия на форумы, чаты или телеконференции.

8. Релевантность – значительно более низкий уровень воздействия исследователя на респондента. В ответах респондентов реже встречаются социально одобряемые, социально желаемые варианты ответа, чем в ситуации непосредственной беседы с интервьюером.

9. Высокий уровень доверия за счет анонимности среды, в которой проявляется специфическая культура интернет-пользователей – любознательность, взаимовыручка и готовность прийти на помощь своему собеседнику.

10. Широта охвата предметных полей – возможность изучать с респондентами деликатные и закрытые для публичного обсуждения темы: киберсекс, измены жены, финансовые вопросы, детские болезни и тому подобное. Достаточно высокая готовность людей в сети к раскрытию многих интимных деталей своей личной жизни.

11. Организационная гибкость – респондент сам выбирает время и место опроса, он находится в своих природных условиях, в привычной для него среде.

12. Программируемая логика проведения опроса для исключения традиционных ошибок, характерных для интервьюеров, например, зачитывания ними скрытых подсказок, таких как “затрудняюсь ответить”.

13. Оперативный программируемый контроль по ходу опроса. Становится возможным выявление логических противоречий в ответах респондента и их исправлениях, решении проблемы неполных ответов.

14. Широта восприятия опроса для респондентов за счет использования элементов мультимедиа и гипертекста.

15. Возможность интерактивной коммуникации с респондентами.

16. Возможность автоматического сбора дополнительной информации о респондентах (тип провайдера, IP-адрес компьютера, используемое программное обеспечение, возможно, адрес электронной почты респондента, при заполнении опросника, место жительства и т.д.).

17. Автоматизация сбора, хранения и обработки результатов опроса, что сокращает рабочее время и снижает вероятность возможных ошибок.

Такое большое количество преимуществ, поистине уникальных и несвойственных никакому другому виду социологических исследований, делает онлайн-опрос одним из самых распространенных методов изучения общественного мнения.

Анализ научных исследований и публикаций позволяет резюмировать, что развитие *механизмов э-участия* (e-participation) как активного элемента э-демократии – глобальная тенденция. При этом для каждой страны существуют свои история и динамика появления таких технологий, которые во многом обусловлены социальной, институциональной и технологической готовностью всех участников процесса взаимодействия [2].

Этот механизм общественной жизни формируется силами государственных структур, общественными организациями и движениями и самими гражданами. На политическом уровне технологии э-участия также нашли поддержку в программах и проектах под названием “Открытое правительство”. Когда речь идет о развитии технологий э-участия, появляется возможность анализа данных, получаемых непосредственно из информационных ресурсов, предоставляющих соответствующие услуги.

Для эффективного решения задач внедрения технологий э-участия, необходимы регулярные исследования не только готовности общества к внедрению новых технологий, но и автоматизированный мониторинг получаемых эффектов от реализации проектов э-демократии.

В исследованиях э-участия принято выделять три основных механизма взаимодействия граждан и общественных институтов [90].

Механизмы информирования реализуют односторонние отношения между правительством и гражданами, когда правительство производит и доставляет информацию для граждан. Это предполагает как пассивный доступ к информации, так и активные меры правительства по распространению данной информации среди граждан.

Механизмы консультирования обеспечивают двусторонние отношения, при которых устанавливается обратная связь. Они основываются на предварительном определении правительством проблемы, по которой будут выясняться мнения граждан.

Механизмы активного участия (принятие решений) основаны на партнерских отношениях с публичными институтами, в которых граждане активно вовлечены в процесс формирования политики и принятия державно-управленческих решений.

Для оценки уровня э-участия могут быть использованы следующие характеристики: развитость эффективных общественных дискуссий; развитость разнонаправленных интерактивных потоков коммуникации; наличие механизмов, с помощью которых граждане и представители правительства могли бы узнавать мнение друг друга; достаточное количество рационально организованной и структурированной информации, которой доверяют граждане и на основе которой они могут принимать решения.

Более развернутые критерии оценки э-участия предлагают эксперты ООН, которые на регулярной основе проводят исследования глобального отчета о развитии э-правительств стран мира. Авторы исследования вводят индекс э-участия, который показывает, насколько развиты инструменты обеспечения э-участия на официальных сайтах и в какой мере используется участие граждан в принятии решений.

Для исследования качества такого элемента участия, как консультирование, эксперты ООН выделяют критерии:

- разъяснения сути э-консультаций и информирования граждан о том, как участвовать в консультациях;
- выбор инструментов онлайн-консультаций (предоставление возможности гражданам комментировать темы, отобранные правительством для консультаций);
- использование гражданами форумов и других дискуссионных инструментов для контакта с правительством и качество подобных дискуссий (по анализу содержания);
- выбор темы онлайн-консультаций;
- доступность директории информации об онлайн-консультации/слушания и ссылки на документы по соответствующей теме;
- стимулирование граждан к участию в онлайн-опросах;
- привлечение граждан к участию в формировании повестки дня;
- возможность участвовать в обсуждении ключевых вопросов политики.

Наиболее прогрессивными технологиями э-взаимодействия граждан и правительства является налаживание партнерских отношений между ними в процессе принятия решений. Это то, что называется активным участием граждан в процессе принятия решений. Критически важным для данного процесса является не просто активные предложения граждан, но и действия правительства по практической реализации данного предложения. Поэтому важнейшими критериями этого уровня взаимодействий являются:

- возможность для граждан подавать онлайн-петиции;
- учет полученных мнений граждан в процессе принятия решений;
- официальный отзыв правительства по обработке мнений граждан;
- установление обязательства отвечать на онлайн-обращения и онлайн-запросы в временных рамках такого ответа.

Итак, в процессе внедрения технологий э-участия у граждан появляются такие новые возможности участия в общественно-политическом процессе, как повышение уровня информированности об актуальных общественных проблемах, усиление обратной связи с правительственными учреждениями, влияние на формирование повестки дня и процесс принятия общественно-политических решений. Это увеличивает уровень доверия граждан к государственным институтам и позволяет достигать прозрачности их деятельности [90].

Механизм формирования онлайн-сообществ обеспечивает планирование и реализацию гражданских инициатив и проектов коллективных действий. Этот механизм экономит ресурсы на общественную мобилизацию и расширяет границы прямой демократии, при которой граждане могут самостоятельно и на принципах самоорганизации участвовать не только в инициировании, разработке и принятии общественных и политических решений, но и в реализации их как на местном, так и на общенациональном

уровне, а также в согласовании мероприятий, влияющих на органы власти и другие ответственные организации [45].

Коллективное обсуждение социально значимых проблем, а также формирование консолидированных позиций часто способствует тому, что в интернет-среде начинают складываться так называемые виртуальные сообщества, объединенные определенными общими интересами или проблемами, которые общаются между собой с целью обсуждения различных общественных и политических вопросов и проблем. В ряде случаев такая форма общения может выступать своеобразным аналогом объединений граждан, собраний граждан, уличных пикетов, митингов, шествий или демонстраций. При этом современные цифровые технологии позволяют за считанные минуты распространять результаты деятельности виртуальных сообществ в общедоступных социальных медиа (блогах, форумах и социальных сетях), где эти материалы становятся достоянием общестественности, а то и предметом судебных разбирательств.

Публичное осуждение все еще остается инструментом действенной борьбы с разного рода болезнями современной системы общественных отношений. Публичность позволяет более эффективно бороться с бюрократизмом и коррупцией в политической сфере.

Придание общественного резонанса социально значимым проблемам является не единственным инструментом влияния на принятие необходимых общественно-политических решений. Онлайн-сообщества также используются их участниками как удобное средство планирования и организации реальных мероприятий. Большую популярность получили так называемые флэш-мобы, а также акции протеста, которые, к сожалению, в ряде случаев перерастают в массовые беспорядки и погромы.

Сегодня ресурс организованных онлайн-сообществ является не только дополнительной и значимой основой для формирования новых структур гражданского общества (общества взаимопомощи, волонтерские и экологические движения, виртуальные партии, СМИ и т.д.), но и влиятельным экономическим и политическим ресурсом. Во многих социальных сетях, в частности в сети Facebook, предусмотрена функция приглашения пользователей на мероприятия, а также предоставлена возможность для организации массовой рассылки сообщений, которая обеспечивает осуществление этих функций гораздо оперативнее и экономичнее, чем традиционными инструментами.

Механизм автоматизированного мониторинга обеспечивает для исследователей такие возможности [97]: представление данных о динамике голосов; мониторинг текущего состояния; использование фильтров и срезов для поиска инициатив и анализа текущего состояния и динамики голосования. Использование возможностей автоматизированного мониторинга позволяет проводить некоторые аналитические исследования: аналитика положительного отклика; аналитика отрицательного отзыва; выявление проблемных вопросов в конкретных регионах на основе

контентного анализа инициатив по регионам; оценивание интереса граждан к проекту общественных инициатив и др. Вся аналитика строится с помощью БД с возможностью доступа к ней на основе формирования запросов и получения данных для последующего анализа.

Реализация рассмотренных технологий предоставляет гражданам реальную возможность влиять на качество работы органов государственной власти и ОМС не эпизодически, а системно – в порядке публичного диалога при решении общественно значимых проблем и публичной оценки качества работы органов власти.

Создать эффективную систему э-демократии возможно только при условии э-взаимодействия, включающем не только права граждан и их объединения, но и их ответственность. При этом должны быть соблюдены такие конституционные права граждан, как право на свободу слова и свободу собраний, неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, тайну переписки, почтовых, мобильных и иных сообщений, свободный поиск, получение, передача, производство и распространение информации любым законным способом.

Таким образом, результаты исследований свидетельствуют, что развитие электронной демократии базируется на внедрении совокупности взаимосвязанных механизмов: сетевой коммуникации; э-голосования; обращения и запросов; э-петиций; сетевого краудсорсинга; онлайн-оценки; э-участия; формирования онлайн-сообществ; автоматизированного мониторинга. Сегодня существует проблема с внедрением технологий интерактивного взаимодействия, э-участия граждан по общественно-политическим вопросам. Также проблемным является внедрение инструментов сетевого контроля за деятельностью органов публичной власти, что предполагает не только постоянный мониторинг нерешенных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, медицины и т.д. и информирования об этих проблемах представителей органов власти с помощью э-технологий, но и наблюдение за самой процедурой разработки и реализации решений, принятых органами власти с участием граждан в данной процедуре.

2.4. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

К основным приоритетам международного партнерства государств “Открытое правительство” относят: свободу доступа к государственной информации для граждан; свободное использование открытых государственных данных; открытость государственных расходов по уровням бюджетов; доступность парламентской информации в структурированном и открытом формате; декларирования доходов избранными и назначенными государственными служащими; коммуникации между гражданами и государством в открытом диалоге.

Открытое правительство рассматривается как система механизмов и принципов оптимизации взаимодействия власти и общества, способствует преодолению антагонизма объекта и субъекта управления, недоверия со стороны граждан институтам власти. Оно является пространством обсуждения общественных и правительственных инициатив. Открытое правительство обеспечивает, во-первых, преодоление закрытости процедуры принятия решений органами публичной власти любого уровня, что делает информационную систему государства коммуникативно открытой; во-вторых, поиск, апробация и внедрение механизмов влияния со стороны социума на принятие властных решений, позволяет реализовать механизм коллективного действия, который демократизует процесс управления.

Одна из основных идей открытого правительства – это социализация информации, то есть более широкое ее использование обществом, что идет одновременно в трех направлениях: от правительства к гражданам; от граждан к правительству; внутри государственного аппарата. При этом следующим эволюционным шагом может стать социализация административных процессов путем привлечения отдельных пользователей, а также онлайн-сообществ для выполнения части процессов публичного управления или для их трансформации за счет использования внешних данных и приложений [93]

Вторым важным аспектом является все более широкое использование публичными органами тех же технологий, доступных массовому потребителю и широко используемых ими, то есть облачных технологий и технологий социальных сетей. Движущими силами этого процесса является, как желание снизить расходы на содержание государственного аппарата, так и стремление наладить эффективное взаимодействие с гражданами.

В свою очередь, граждане, ожидающие большей прозрачности от правительства, должны быть готовы обеспечить собственную большую прозрачность, то есть правительство тоже изучает те данные, которые потребители опубликовали в открытом доступе, и использует их в сочетании с персональными данными, хранящимися в государственных БД [10].

Также следует отметить, что некоторые цели, нужды и чаяния открытого правительства частично противоречат друг другу [9]:

- повышение прозрачности ради увеличения доверия к деятельности различных ветвей государственной власти;

- уменьшение бремени, связанного с выполнением обращений и запросов на основе законодательства о свободе доступа к государственной информации, то есть чем больше материалов размещается онлайн, тем легче выполнять такие запросы, просто перенаправляя их на соответствующие веб-сайты;

- предоставление публике выходных массивов данных, чтобы на этой основе можно было сделать что-то полезное и создать инновационные услуги, от которых, в конечном итоге, выигрывают граждане;

- предоставление публике выходных массивов данных, чтобы они помогли государственным органам выявить несоответствия и повысить качество данных;

- предоставление публике выходных массивов данных, чтобы с помощью граждан решить ранее существующие и только возникшие проблемы в публичном управлении;

- предоставление публике выходных массивов данных, чтобы заставить сделать то же самое другие государственные органы, добиваясь тем самым внутренней прозрачности деятельности государственных органов в такой же степени, как и внешней, и др.

В зависимости от того, что является основной движущей силой открытости, меняется содержание этой открытости, так же, как и распределение усилий, по разным направлениям принимаются стратегии и планы построения открытого правительства.

Одним из принципов, заложенных в партнерстве, является полная отчетность правительств стран-участниц перед национальными и международными контролирующими организациями, что способно в значительной мере ослабить политический суверенитет страны.

Поэтому страны – участницы партнерства фокусируются на определенных приоритетах. То есть одни государства обращают самое пристальное внимание на открытые данные, другие – на борьбу с коррупцией, третьи – на интерактивность, обратную связь государства и гражданского общества и тому подобное. При этом каждое государство самостоятельно декларирует индивидуальный набор ключевых целей и механизмов в рамках открытости с учетом национальных особенностей, которые являются приоритетными для развития открытости на ближайшие временные рамки [27].

Вместе с тем дорожная карта открытого правительства страны, присоединившейся к инициативе партнерства, предусматривает привлечение государства по всем затронутым вопросам партнерства. Эта карта должна быть ориентирована на решении актуальных проблем обеспечения открытости государственных институтов с учетом национальных особенностей в современных условиях.

На настоящем этапе развития для стран мира актуальным является внедрение таких механизмов обеспечения открытости правительства: механизм открытых данных, антикоррупционный механизм, механизм декларирования доходов, механизм общественной инициативы (рис. 2.8).

Механизм открытых данных является фундаментом, на котором должна строиться вся система открытого правительства. Открытые данные (Open Data) – это не только раскрытая информация о деятельности национальных, региональных и местных органов власти, это технологический механизм, предоставляющий возможность, с одной стороны, активизировать общество и дать возможность некоммерческим организациям и просто активистам использовать эти первичные данные

в рамках всевозможных общественных проектов, и осуществление гражданского контроля за деятельностью власти. С другой стороны, это дает возможность бизнесу создавать полезные коммерческие продукты или улучшать уже имеющиеся. Государство, в свою очередь, должно предоставлять данные в пригодном для чтения э-виде без лицензионных, юридических и других ограничений на их дальнейшее использование.

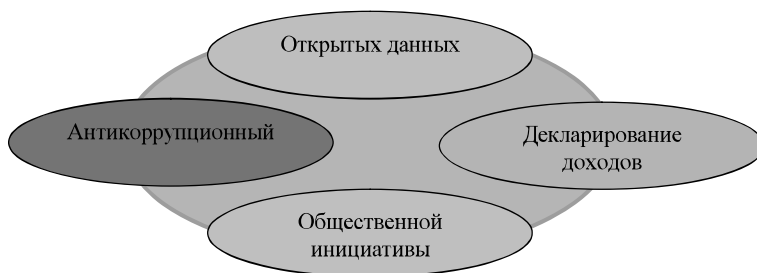


Рис. 2.8. Механизмы обеспечения открытого правительства

Основной целью размещения информации в форме открытых данных является формирование условий для получения максимального международного, политического, экономического и социального эффекта от использования открытых данных всеми участниками: государством, бизнес-структурами, обществом.

Размещение органами публичной власти информации в форме открытых данных способствует: повышению открытости органов публичной власти всех уровней; публикации данных в формате, удобном для автоматической обработки с последующим использованием их для создания приложений и сервисов; расширению информационной базы для анализа и использования бизнес-структурами, научно-исследовательскими организациями, учебными заведениями, гражданами в интересах своей деятельности.

Основная ценность открытых данных проявляется при максимально широком использовании э-сервисов (э-приложений) на основе открытых данных. С одной стороны, это инвестиции ИТ-компаний, а с другой – государства. Для успешного баланса интересов необходимо как популяризировать тему открытых данных в ИТ-сообществе, освещать как историю успеха, так и ранжировать приоритеты по раскрытию информации в органах власти.

Мировая практика показывает, что сам факт открытия данных, описывающих деятельность органов власти, стимулирует граждан быть более информированными о возможных проблемах и перспективах взаимодействия, а следовательно, участвовать в улучшении ситуации в вверенной ведомству сфере в будущем. Открытыми могут стать данные

самых разных отраслей хозяйства или сфер деятельности города. Ниже приведены примеры массивов данных, открытие которых общественно полезно и представляет общественную ценность для граждан [85]:

1. История и статистика происшествий, повлекших загрязнение окружающей среды. Такие данные могут содержать дату, место в городе и описание проблемы, что привело к загрязнению или иному изменению в экологической ситуации.

2. Статистика осуществления уголовных и иных правонарушений. Включая дату, время, место, вид правонарушения, информацию о совершенных правонарушениях и пострадавших гражданах, другую сопутствующую информацию.

3. Статистика стихийных бедствий и вызванного ими материального ущерба. Следует фиксировать место, время, тип бедствия, количество пострадавших граждан, оцененную финансовую стоимость причиненного ущерба.

4. Статистика закупок, которые осуществил город. К массиву данных включается дата закупки, ее состав и объем, финансовая стоимость, ответственное ведомство.

5. Характеристика водоемов города. Описывается местоположение, название, экологические характеристики водоемов (уровень загрязнения воды). Аналогичная статистика может быть приведена для парков и заповедных зон.

6. Характеристика объектов в сфере образования, здравоохранения. Описывается название, местоположение, уровень качества предоставляемых услуг, списки сотрудников, любые другие полезные характеристики, которые фиксируются в отчетности городских ведомств, регулирующих каждую сферу.

7. Характеристика объектов культуры и культурного наследия. Публикуется информация о театрах, кинотеатрах, памятниках архитектуры и искусства, существующих в городе.

8. Соответственно, возможные наборы данных, характеризующие жизнедеятельность города, можно постепенно наращивать и публиковать на соответствующем официальном информационном ресурсе, посвященном открытым данным.

Важнейшим элементом работы с открытыми данными является их предоставление в максимально удобном для прочтения и интерпретации виде, удобном как для компьютеров, так и для людей.

Для эффективного восприятия массива данных человеком нужна визуализация данных. Обычно, это привязка статистики и данных к географической карте. В результате, работая с интерактивной картой, пользователь может видеть графическую связь между данными и местом, что связано с этими данными.

Еще одним интересным инструментом, “привязанным” к просмотру открытых данных, есть специальный браузер, в котором, например, по

каждому региону можно посмотреть в интерактивном режиме движение интересных данных.

При этом каждый набор данных может быть пересмотренный, загруженный на компьютер пользователя в удобном для него формате, а также визуализированный в виде диаграмм или др.

Проведенный анализ в [60] позволяет сделать вывод о том, что сегодня во многих странах официальные органы власти имеют свои порталы открытых данных.

В мировой практике существуют определенные стандарты, требования и рекомендации по раскрытию данных и их опубликования. Основные принципы формирования открытых данных: первичность, полнота, актуальность, пригодность к компьютерной обработке, отсутствие дискриминации по доступу, отсутствие проприетарных форматов, лицензионная чистота.

Внедрение механизмов открытости данных должно быть направлено на [68]:

- повышение кадрового потенциала государственной службы;
- повышение качества решений органов публичной власти;
- повышение эффективности предоставления бюджетных услуг за счет развития конкурентной среды в их осуществлении и полном использовании потенциала общества в разработке государственных решений и реализации отдельных функций;
- снижение уровня коррупции в органах власти, в частности в процессе предоставления бюджетных услуг;
- повышение качества админуслуг и уровня удовлетворенности населения;
- повышение инвестиционного потенциала региона и роста конкурентоспособности территорий за счет более понятной и благоприятной институциональной среды и инвестиционных возможностей;
- повышение качества жизни за счет своевременного и оптимального ответа на социально-экономические вызовы;
- рост доверия между государством и обществом.

Полезность проектов государственных открытых данных основывается на двух компонентах – это привлечение граждан и предоставление гражданам удобных инструментов работы с данными. Без широкого общественного участия граждан в проектах открытых данных невозможно воспользоваться инструментом обратной связи в публичном управлении, а также сформировать общественную дискуссию о путях решения проблем, выявленную путем анализа открытых данных. И без обеспечения удобных инструментов доступа и обработки данных гражданами невозможно поддерживать их интерес к участию в проекте. Нужно обеспечить интуитивно понятный интерфейс доступа к данным со стороны пользователей: удобные форматы представления данных, понятные инструменты скачивания, классификации наборов данных [85].

Возможное решение проблемы эффективного использования открытых данных видится в формировании метаданных, а также так называемых связанных данных, которые получают на основе введения дополнительных атрибутов описания данных языками, пригодными для компьютерного чтения (языками Semantic Web). Использование структур связанных данных позволяет объединить государственные данные с личными данными пользователя или группы пользователей, если подать последние в э-виде. Тем самым удастся объединить контекст существования пользователя в сети с его потребностями в некоторых данных, а также обогатить сведения о массивах государственных данных новыми метаданными со стороны пользователей.

С точки зрения гражданина как потребителя результатов проектов открытых данных, возникает проблема доверия к опубликованным результатам, инфографики и доступных приложений. Возможно, наименее затратным способом решения проблемы качества данных станет всеобщее голосование пользователей, как за полезные наборы данных, так и за полезные приложения, работающие на основе открытых данных. Рейтинги востребованности данных и приложений могут служить гарантией приемлемости их качества для потребителей.

Еще одним распространенным способом повышения качества приложений, публикуемых энтузиастами, является организация властью соответствующих конкурсов на лучшие программы. Данные мероприятия не только стимулируют интерес широкой общественности, но и повышают качество создаваемых продуктов.

Процесс публикации данных на официальных ресурсах может потребовать дополнительного регулирования и сопровождения со стороны ответственного государственного органа. Подобное регулирование может включать в себя ответы на вопрос об ответственности за достоверность данных, порядок претензий к качеству публикуемых данных, возможных форматов публикации данных, регулирование вопросов интеллектуальной собственности или иных правовых и этических проблем.

Важным блоком вопросов в проблематике использования открытых данных остается отношение власти к проблеме открытости и доступности данных. Отмечается, что ведомствам следует осуществить культурный или ценностный переход от состояния “владения” в состояние “доступности” данных, которыми они владеют. Еще одним срезом в вопросе отношения к проблеме открытых данных является понимание общественной ценности, которую они могут представлять.

Также признана перспективной идея создания “экосистемы открытых данных”, под которой подразумевается наличие единой платформы данных и приложений из разных отраслей деятельности, структурированные или централизованные относительно граждан как пользователей подобных систем. Данная идея созвучна с уже реализованными крупнейшими игроками на рынке смартфонов платформ (Apple Inc, Google Inc.), которые

продают не столько сам смартфон, сколько доступ к собственной системе приложений для работы с виртуальной и реальной действительностью. Именно наличие удобной экосистемы взаимодействия может позволить государству и обществу эффективно сотрудничать в вопросах обмена, обработки и доступа к открытым данным и приложениям для них.

Дополнительный интерес к государственным проектам открытых данных вызовет открытие тех наборов данных, которые вызовут интерес у широких общественных слоев. Анализ мирового опыта показывает, что наиболее интересными областями для открытия данных являются: финансовый бюджет правительства, криминальная обстановка, экология и охрана окружающей среды, географические системы и карты пространственных данных, стихийные бедствия, транспортные проблемы, работа коммунальных служб.

Чтобы заставить *антикоррупционный механизм* работать, в первую очередь необходимо участие общественности. Поэтому в европейских странах большинство опрошенных считают, что первостепенная роль в борьбе с коррупцией принадлежит гражданскому обществу и это обязанность каждого гражданина. Именно в этом кроются кардинальные различия. Каждый девятый из десяти жителей, например, Швейцарии или Норвегии готов сообщать о случаях коррупции [24].

Эффективность взаимодействия институтов гражданского общества и государства в сфере противодействия коррупции основывается на механизмах общественного антикоррупционного контроля и реальных практиках участия институтов гражданского общества в антикоррупционной политике.

Общественный контроль является свойством открытого общества и выступает как одна из его основных функций. Посредством осуществления общественного контроля формируются стандарты правомерной деятельности, как самого общества, так и отдельных его индивидов, групп и институтов.

Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции, прежде всего в сфере публичного управления, включает последовательность действий, осуществляемых гражданами и их автономными объединениями с целью предотвращения возможностей и устранения условий, способствующих возникновению коррупционных отношений, выявления и пресечения фактов коррупции.

Параметры оценки открытости и демократического развития каждой конкретной страны должны в дополнение к традиционным стандартам Совета Европы включать следующие показатели:

- открытость процесса принятия политических решений;
- уровень политической активности общественности и ее влияние на функционирование парламента как форума для демократического обсуждения и принятия решений;

– степень, в которой структуры и организации гражданского общества свободны от контроля государства и при этом не выступают в роли скрытых оппозиционных партий, лишенных демократической легитимности;

– мероприятия по защите демократии от недемократических инициатив.

Поэтому, общественный антикоррупционный контроль является не только средством противодействия коррупции, но и степенью оценки открытости и демократичности.

Принципами данного контроля являются [101]: приоритет прав и законных интересов человека и гражданина; добровольность участия в осуществлении общественного контроля; самостоятельность субъектов общественного контроля; публичность и открытость проведения общественного контроля и рассмотрения его результатов; законность действий субъектов общественного контроля; объективность и достоверность; недопустимость препятствования осуществлению общественного контроля; обязательность рассмотрения органами государственной власти и ОМС результатов общественного контроля; независимость субъектов общественного контроля от органов государственной власти; недопустимость вмешательства в деятельность государственных органов в случаях, установленных законодательством.

Общественный антикоррупционный контроль включает в себя разнообразные механизмы участия граждан в противодействии коррупции [101]:

1. Общественный мониторинг – систематическое наблюдение со стороны субъектов общественного контроля за соответствием общественных интересов деятельности объектов общественного контроля.

2. Общественная экспертиза – использование субъектами общественного контроля специальных знаний и опыта для исследования, анализа и оценки документов и материалов, касающихся деятельности объектов общественного контроля на предмет их соответствия общественным интересам.

3. Общественные слушания (обсуждения) заключаются в реализации прав граждан на участие в процессе принятия решений органами государственной власти, ОМС относительно средств проведения собрания для публичного обсуждения проектов указанных решений, с обязательным участием уполномоченных лиц органов власти и ОМС, представителей граждан, интересы которых непосредственно затрагиваются соответствующим решением, а также действующих нормативных правовых актов по вопросу их соответствия общественным интересам.

4. Общественная проверка (расследование) представляет собой совокупность действий субъектов общественного контроля по сбору информации, установление фактов и обстоятельств, касающихся деятельности объектов общественного контроля, с целью определения ее соответствия общественным интересам.

Практический результат общественного антикоррупционного контроля как механизма противодействия коррупции заключается в том, чтобы уполномоченными на то органами публичной власти была проведена проверка всех событий и фактов коррупционного характера, выявленных и представленных власти и обществу по результатам общественной экспертизы. Подтверждая их, лица, которые имеют непосредственное отношение к коррупции и способствуют ей, должны быть в судебном порядке привлечены к административной или уголовной ответственности в соответствии с национальным законодательством, а должностные лица, допустившие возникновение коррупционных отношений в подчиненных им органах власти, – отправлены в добровольную или принудительную отставку. При этом должны быть установлены и обнаружены с помощью общественного контроля условия и обстоятельства нормативно-правового и организационного характера, способствующие появлению и распространению коррупционных отношений в органах власти.

При внедрении механизмов антикоррупционного взаимодействия с институтами гражданского общества сохраняются такие риски [101]:

- отказ во взаимодействии с представителями общественности по причине наличия охраняемой тайны;
- формализованный отбор тех лиц, которые “допускаются” к участию в противодействии коррупции по различным признакам, в т.ч. по критерию лояльности к государственным институтам, отдельных государственных структур;
- формальная фиксация позиции представителей общественности по вопросам противодействия коррупции без реального учета их мнения, без проведения расследований по выявленным коррупционным правонарушениям;
- отсутствие необходимости информирования о принятых мерах по тем фактам, которые были обнаружены представителями институтов гражданского общества;
- недостаточная компетентность отдельных представителей институтов гражданского общества, в т.ч. уполномоченных представлять позицию по вопросам применения антикоррупционных мер.

Подводя итог, можно сказать, что когда общественный антикоррупционный контроль проводится объективно и рационально, он может существенно способствовать повышению эффективности деятельности органов власти и ответственности власти за служение общественным интересам.

Ключевое условие качественной и результативной работы механизма общественного антикоррупционного контроля, так же, как и все меры противодействия коррупции, заключаются в том, что каждый гражданин должен иметь возможность обжаловать неправомерные действия или бездействие органов и должностных лиц государства в справедливом, беспристрастном и объективном суде, что не поддается никаким “ненадлежащим” воздействиям.

Успехов в преодолении коррупции достигают те страны, которые обеспечивают большую открытость власти через развитие гражданского общества и обеспечение свободы слова.

Именно поэтому повышение давления на коррупцию со стороны всего общества, формирование новой антикоррупционной политики признаются важными аспектами обеспечения национальной безопасности страны, а борьба с коррупцией – приоритетным направлением деятельности публичных органов.

Стремление стран интегрироваться в европейское сообщество обуславливает необходимость серьезного изучения и имплементации зарубежного опыта разработки и внедрения политических, организационных и правовых механизмов преодоления коррупции.

Эффективность стратегии борьбы с коррупцией определяется не количеством предлагаемых мероприятий, а их способностью реально влиять на ситуацию и изменять ее. Поэтому изучение опыта других стран предоставляет возможность не повторять чужих ошибок.

Опыт стран мира говорит, что сегодня необходимо создание специализированных институтов и назначение независимых должностных лиц, ответственных за предотвращение, расследование и судебное преследование преступных проявлений, связанных с коррупцией.

Учитывая большое количество таких институтов, разнообразие их функций, а также неоднозначные оценки их фактической деятельности, трудно выявить все модели антикоррупционных институтов, существующих в мире. Тем не менее, можно выявить некоторые закономерности и представить основные модели специализированных институтов, исходя из выполняемых ими функций.

К основным моделям специализированных институтов следует отнести [57]: институты по предотвращению коррупции и разработки политики координации; отделы борьбы с коррупцией в системе правоохранительных органов; многоцелевые агентства по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов.

Модель институтов по предупреждению коррупции и разработки политики координации охватывает институты, выполняющие одну или несколько превентивных функций: исследование коррупции как социального явления, выявления факторов, способствующих коррупции, мониторинг и координация мероприятий по выполнению антикоррупционных программ и планов действий, просмотр и подготовка правовых актов в этой сфере; контроль в сфере конфликта интересов и декларирования имущества государственным служащими, разработка и внедрение кодексов этики; содействие в проведении образовательных мероприятий; консультирование по вопросам этики на государственной службе; поддержка международного сотрудничества и мер взаимодействия с гражданским обществом и тому подобное.

Примеры таких институтов дает нам Франция (Центральная служба по предупреждению коррупции), Македония (Государственная комиссия по предупреждению коррупции), Албания (Антикоррупционная мониторинговая группа), Мальта (Постоянная комиссия против коррупции), Сербия и Черногория (объединенная служба – Антикоррупционное управление), США (Управление по правительственной этике), Индия (Центральная служба бдительности), Филиппины (Офис омбудсмана) и Болгария (Комиссия по координации усилий в сфере борьбы с коррупцией).

Наиболее распространенной моделью антикоррупционного ведомства в странах Западной Европы есть отделы борьбы с коррупцией в системе правоохранительных органов. К этому типу относятся антикоррупционные институты различной специализации:

- 1) по проведению оперативно-розыскной деятельности;
- 2) следственные органы по уголовному преследованию преступлений, связанных с коррупцией;
- 3) институты, наделенные полномочиями по ведению как оперативно-розыскной, так и следственной деятельности в связи с расследованием коррупционных преступлений. Эти правоохранительные органы, в некоторых случаях выполняют превентивные, координационные и исследовательские функции.

Многоцелевые агентства по борьбе с коррупцией с полномочиями правоохранительных органов представляют собой наиболее яркий пример универсального подхода к решению проблемы коррупции – сочетание в рамках одного учреждения превентивной и репрессивной функций.

Учреждения, принадлежащие к этому типу, выполняют следующие задачи: ведение следственной деятельности, разработка политики в сфере борьбы с коррупцией, аналитическая деятельность, помощь в предотвращении преступлений, взаимодействие с гражданским обществом, сбор и анализ информации, мониторинг за ходом выполнения программы борьбы с коррупцией.

Следует заметить, что в большинстве случаев уголовное преследование является обособленной функцией в рамках таких агентств, это сделано для обеспечения системы сдержек и противовесов (конечно, при условии предоставления специализированным институтам необходимых полномочий и независимости).

Эту модель принято идентифицировать с Независимой комиссией против коррупции Гонконга и Бюро по расследованию коррумпированной деятельности Сингапура. Успех этих двух учреждений вдохновил правительства многих стран мира на создание подобных учреждений – в Литве, Латвии, Австралии, Ботсване, Уганде и Новом Южном Уэльсе.

С целью изучения опыта работы антикоррупционных агентств в разных странах мира в Принстонском университете была основана программа “Инновации для успешных обществ” (Innovations for Successful Societies – ISS). Исследователи университета изучали опыт борьбы с

коррупцией в правительствах Ботсваны, Хорватии, Ганы, Индонезии, Латвии, Литвы, Маврикии и Словении. О некоторых результатах работы сообщает статья в британской газете Guardian [5].

В результате исследователи программы ISS обнаружили интересную закономерность. Существуют определенные общие подходы и практики в работе таких учреждений, благодаря которым они успешно преодолевают опасные препятствия и повышают эффективность своих усилий, к числу которых относятся:

1. Мощная система внутреннего контроля и отчетности позволяет антикоррупционным агентствам не только успешно выполнять свою миссию, но и избегать внутренних злоупотреблений, которые обычно разрушают репутацию таких организаций.

2. Использование подходов открытой конкурентности при рекрутинге, введение высоких уровней этических стандартов и детальных разработок внутренних процедур позволяют многим организациям избегать злоупотребления служебным положением со стороны работников.

3. Внешняя поддержка и партнерство являются критически важными условиями успешности работы антикоррупционных агентств. Они способны в таких условиях успешно противостоять попыткам помешать деятельности со стороны мощных и влиятельных оппонентов.

Развитие эффективного партнерства с различными группами и организациями в обществе требует творческого подхода и тщательного планирования. Например, Хорватское бюро развивает взаимодействие с медиа, устраняя традиционные барьеры в общении с журналистами и влиятельными активистами. В Гане государственное агентство поощряет активистов к созданию общественных организаций и неправительственных организаций, а директор агентства является одновременно председателем местного отделения международной организации Transparency International.

Среди важных внешних партнеров чаще всего упоминаются местные научные и исследовательские центры и институты, изучающие проблемы права и законотворчества, другие государственные агентства сферы распространения информации и коммуникаций, международные структуры, в частности те, что действуют под эгидой ООН.

Меры и образовательные мероприятия считаются эффективными средствами борьбы с коррупцией, но важно уделять внимание также и изменению норм поведения в правительстве и обществе вообще. Эти важные направления работы должны быть всегда в центре внимания правительственных агентств, так как они не только эффективны, но и сталкиваются с минимальным риском сопротивления со стороны оппонентов.

Тут несколько успешных примеров такой деятельности было выявлено в Маврикии, Ботсване и Индонезии. В этих агентствах работники проводят регулярные тренинги и лекции в различных государственных структурах по вопросам эффективной борьбы с коррупцией, основанные на лучших практиках.

Некоторые агентства, благодаря имеющимся возможностям, поддержке и авторитету, уже способны бороться с коррупцией в высших эшелонах власти и среди влиятельных групп, приближенных к власти. Другие, наоборот, имеют ограниченные возможности и влияние, а потому не готовы к давлению на коррупционеров от власти.

Безусловно, упомянутые особенности и общие подходы в работе антикоррупционных агентств разных стран мира могут стать только частью всеобъемлющей стратегии работы и не гарантируют появления свободных от коррупции систем государственной власти. В то же время они являются ценным ресурсом и могут эффективно использоваться при создании или реформировании институтов борьбы с коррупционной эпидемией.

Глубокие корни коррупции, поразившей украинское общество в последние двадцать лет, и безуспешные попытки противодействия этому вредному явлению обусловили фундаментальную правовую проработку данной проблемы и принятия блока комплексного антикоррупционного законодательства, позволяющее создать довольно значительный фронт борьбы с коррупционными правонарушениями.

Государство обязано знать о доходах своих чиновников, и если доходы эти несоизмеримы с реальным заработком публичного служащего, то существуют все основания для предположения об их незаконном происхождении. Механизм декларирования доходов и расходов публичных служащих, кроме того, способствуют своевременному и правильному налогообложению публичных служащих [32].

Обязанность публичных служащих предоставлять для публикации сведения о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, что представляет собой не что иное, как правило безопасности, позволяющее предотвратить один из вариантов коррупционного поведения и обеспечить в то же время открытость деятельности соответствующего органа публичной власти.

Баланс частных и публичных интересов и права публичных служащих в данном случае не нарушаются, поскольку публичные служащие являются гражданами, участвуют в реализации властно-общественных функций государства. Публичные служащие, с одной стороны, являются источником повышенной опасности, поскольку грозят своим коррупционным поведением. Поэтому они обоснованно могут испытывать определенные ограничения их личных прав, в т.ч. прав на неприкосновенность персональных данных. Это подтверждается также международной практикой Европейского суда по правам человека [103].

Результаты изучения зарубежного опыта показывают, что предотвращение незаконного обогащения публичных служащих осуществляется с помощью проверки сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а в некоторых государствах – также о расходах. Мировой тенденцией последних лет стало закрепление за чиновниками обязанности декларирования расходов.

Например, в США государственный служащий обязан подавать в Управление по вопросам этики информацию о своих расходах и доходах, расходах и доходах его близких родственников (детей, супруга (супруги), родителей), в т.ч. сведения: об источниках происхождения имущества, его состав и стоимость; имеющиеся депозиты, полученные и выданные займы, а также полученные кредиты; полученные подарки, стоимость которых превышает 50 долл. США; транспортные, развлекательные и другие равнозначные услуги, оплаченные не из личных или бюджетных средств (с указанием источника) [36].

Кроме того, в США в отношении сотрудников органов полиции сформирована ведомственная система контроля их расходов, включая: декларирование расходов, контроль баланса кредитных карт всех сотрудников и получение в банках сведений о сотрудниках, которые являются должниками по потребительским кредитам.

В Финляндии также предусмотрено декларирование расходов сотрудниками полиции. Кроме того, государственные органы, в компетенцию которых входит регистрация крупных сделок, включая приобретение имущества, обязаны информировать налоговое ведомство Финляндии о произведенных по соответствующим соглашениям расходам. В случае выявления несоответствия доходов и расходов гражданина налоговое ведомство Финляндии направляет письмо налогоплательщику с просьбой дать разъяснения и указать источник дохода.

В Сингапуре с 1952 г. публичные служащие ежегодно предоставляют отчеты о своих расходах. Сведения об осуществлении публичными служащими больших затрат, не сравнимых с полученными доходами, могут стать основаниями для проверок, проводимых Бюро по расследованию случаев коррупции. В Албании также наряду с доходами публичные служащие обязаны представлять сведения о своих расходах.

В зависимости от субъектов декларирования все страны можно разделить на три группы [36]:

- страны, в которых все физические лица, независимо от их причастности до государственной службы, обязаны представлять сведения о доходах, имуществе и расходах в налоговый орган (Италия, Норвегия, Канада);

- страны, в которых публичные служащие обязаны представлять декларацию, как рядовые налогоплательщики, так и чиновники (Финляндия, США);

- страны, в которых сведения о доходах и расходах подают только служащие государственных органов (Украина, Бразилия).

Как показывает опыт большинства стран, декларирование расходов оказывается наиболее эффективным, если существует единый государственный орган, проводящий сбор и анализ деклараций публичных служащих, инициирует в случае необходимости процедуру расследования

деятельности публичных служащих. Расследования могут проводиться как органами внутреннего контроля, так и правоохранительными органами, однако важно, чтобы государственный орган, в который подаются декларации, мог на основе полученных сведений оперативно начать процедуру расследования.

Механизм общественной инициативы обеспечивает реализацию предложения по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования публичного управления. То есть это какая-то идея гражданина или группы граждан, которая должна найти поддержку сначала среди членов экспертной группы, а затем в самом обществе.

Все гражданские инициативы можно разделить на “конфликтные”, выступающие против чего-либо и защищающие собственные интересы, и “поддерживающие”, нацеленные на реализацию каких-то интересов, которые направлены на определенные инициативы.

Формирование общественных инициатив может быть осуществлено через глобальный, универсальный и структурированный интернет-ресурс публичного и открытого взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, партий, общественных движений.

Данный интернет-ресурс позволяет: во-первых, пользователям публиковать и обсуждать проблемы, собирать голоса в поддержку их важности, формировать обращения в виде заявлений, предложений, жалоб, инициатив и т.д. и направлять эти обращения в организации по принадлежности; во-вторых, организациям, в чей адрес было направлено обращение, открыто размещать ответы и принимать решения по сути полученного обращения, а также получать результаты мониторинга экономической, социальной, культурной и духовной сфер жизни граждан на территории их проживания (проблемы, протестные настроения, общественные мысли и т.п.); в-третьих, пользователям предоставлять публичную открытую оценку на размещение организациями ответа и принятые решения по обращениям граждан.

Основными принципами реализации общественных инициатив через интернет-ресурсы являются [48]:

- публичность и открытость взаимодействия граждан с органами государственной власти и местного самоуправления, другими организациями;
- свобода и равенство доступа граждан к информации и ИТ;
- независимость от политического и административного воздействия;
- высокая оперативность и интерактивность взаимодействия граждан с органами власти, коммерческими и некоммерческими организациями;
- соответствие нормативно-правовых актов, стандартов и регламентов, регулирующих отношения граждан, бизнес-структур и органов государственной власти.

Интернет-проекты формирования и реализации общественных инициатив решают актуальные и важные для современного информационного общества задачи [48]:

- предоставление универсальной коммуникационной площадки для обеспечения гражданам, экспертным сообществам возможности публичного открытого обсуждения общественно значимых вопросов;

- привлечение граждан и организаций к принятию решений органами государственной власти и местного самоуправления, в т. ч. с использованием мобильных устройств;

- повышение эффективности борьбы с коррупцией и ее проявлениями;

- общественный мониторинг деятельности органов государственной власти и местного самоуправления с обеспечением публичной оценки взаимодействия граждан, органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, партий и общественных движений;

- мониторинг приема и рассмотрения публичных открытых (индивидуальных и коллективных) обращений граждан и организаций в органы государственной власти и местного самоуправления и других организаций;

- повышение социальной защиты, качества жизни граждан за счет повышения ответственности органов государственной власти и местного самоуправления и других организаций при принятии решений по публичным открытым обращениям граждан;

- формирование лояльного, партнерского отношения граждан к органам государственной власти и местного самоуправления, поэтому конечным продуктом открытого и публичного обсуждения проблемы является документальные обращения в органы государственной власти и местного самоуправления, а не призыв к протестным действиям.

Как положительную характеристику интернет-проектов по поводу общественных инициатив следует отметить достаточно большой перечень возможностей, предоставленных всем участникам взаимодействия.

Пользователь имеет возможность открыто публиковать в информационной системе проблемы, которые он считает важными и требующими принятия решения, с указанием наименования организации, ответственной за решение этих проблем; оперативно получать информацию о результатах рассмотрения обращения и ходе принятия решений по ним; сопровождать опубликованные проблемы фотовидеоматериалами, а также копиями документов (официальные ответы организаций, техническая документация, запросы депутатов, материалы СМИ), включая материалы журналистских расследований и тому подобное; создать личную выдачу на главной странице с потребностями и интересами (по территориальному образованию, категории проблемы (обращения), организации).

Органы государственной власти и ОМС должны получать оперативную информацию по проблемам, опубликованным гражданами; реагировать с опережением на проблемы, возникающие на подконтрольной

К возможностям общественных организаций, профсоюзов, партий относятся: участие в обсуждении проблем, опубликованных в информационной системе, наравне с пользователями; размещение в открытом доступе и рассылки ответов по обращениям, адресованным в их адрес; ведение внутрипартийного диалога; ведение межпартийной конкурентной борьбы в публичной политической сфере; курирование и оказание помощи гражданам в решении проблем, изложенных в обращениях; проведение агитационных и пропагандистских мероприятий для привлечения сторонников.

3. ИНФРАСТРУКТУРА СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА

3.1. СЕРВИСНЫЙ МЕХАНИЗМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ Э-АДМИНУСЛУГ

Одним из приоритетов реформы системы публичного управления является построение сервисно-ориентированного государства. При этом суть сервисного подхода к публичному управлению заключается в следующем: государственные институты должны обеспечить более качественное обслуживание граждан путем использования современной электронной системы предоставления услуг публичными учреждениями; публичное управление должно быть развернуто, прежде всего, в сторону удовлетворения потребностей граждан, а не потребностей бюрократии; в современных условиях вся деятельность публичной службы должна расцениваться в первую очередь как служба сервиса для граждан.

Таким образом, эффективное публичное управление в таком случае возможно только на основе внедрения э-сервисов предоставления админуслуг, благодаря которым возможно достижение полноты и точности информации, оперативное принятие и реализация управленческих решений на всех уровнях публичной власти, обеспечение качественных э-админуслуг.

Вместе с тем, практика публичного управления показала, что процедуры предоставления э-админуслуг имеют ряд характерных недостатков таких, как правовая неопределенность, несовершенство технологических регламентов, отсутствие процессов индивидуализации услуг и комплексного определения услуг, недостаточный уровень взаимодействия и интеграции для эффективного решения задач на межотраслевых уровнях.

Указанные обстоятельства актуализируют потребность в совершенствовании сервисного механизма предоставления э-админуслуг. Углублению нуждаются представления о его содержании и составляющих, совершенствовании нормативно-правовых и организационно-методических основ внедрения э-сервисов в деятельность органов публичной власти.

Целью исследований является теоретическое обоснование и разработка научно-методических подходов и инструментария совершенствования сервисного механизма предоставления э-админуслуг.

Сервисная концепция публичного управления – современное понимание социального назначения государства, в котором приоритетной задачей демократического управления является служение гражданскому обществу, а основной формой деятельности властных институтов – предоставление публичных услуг. В рамках сервисной концепции публичного управления власть рассматривается как поставщик услуг, система публичного управления – как организация по оказанию админуслуг, а гражданин – их заказчик и потребитель [64].

Сервисный механизм предоставления электронных административных услуг связан с эффективностью обнаружения, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан. Для сервисной организации управления господствующим показателем эффективности является удовлетворенность потребителей услугами. Сервисный подход определяет развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, коммуникационных технологий контроля и планирования, развитие онлайн-услуг [41].

Внедрение сервисного механизма предоставления услуг должно строиться на удобстве и предсказуемости процедур взаимодействия с органами власти при получении услуг. Процедуры получения услуг должны соответствовать обоснованным ожиданиям граждан, сложившимся в результате их опыта взаимодействия с организациями, работающими в бизнес сфере. Интерфейсы, реализующие взаимодействие с органами, предоставляющими услуги, должны быть удобными и понятными. Проектирование регламентов взаимодействия и элементов интерфейсов, оценка понимания и удобства реализованных процедур должна осуществляться на основе изучения сценариев поведения граждан с помощью опросных методов. Требования к процедурам предоставления услуг, направленные на обеспечение их удобного и понятного использования, должны быть закреплены нормативно.

К базовым сервисам предоставления э-админуслуг относятся: сервис идентификации и аутентификации, сервис взаимодействия и интеграции, сервис единого личного кабинета, сервис транзакций, сервис информирования и обучения, сервис мониторинга качества услуг (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Базовые сервисы предоставления э-админуслуг

Сервис идентификации и аутентификации является ключевым компонентом инфраструктуры э-правительства, с помощью которого возможен переход к предоставлению админуслуг в э-виде. Эффективное решение этой задачи возможно на базе внедрения сервиса Единой системы идентификации и аутентификации (ЕСИА). Этот сервис должен иметь следующие основные функциональные возможности: идентификация и аутентификация пользователей; ведение идентификационных данных физических, юридических лиц, органов и организаций, должностных лиц органов и организаций и информационных систем; авторизация уполномоченных лиц органов публичной власти; ведение и предоставление информации о полномочиях пользователей относительно информационных систем, зарегистрированных в ЕСИА.

Основным способом онлайн идентификации и аутентификации есть применение пользователем простой пары логин-пароль от учетной записи. Для обеспечения наиболее надежного доступа пользователей к услугам можно реализовать с применением сервисов голосовой и биометрической идентификации и аутентификации. Для применения этих сервисов необходимо закрепить порядок использования и передачи голосовых и биометрических идентификационных данных в профильных нормативных правовых актах.

Единое пространство доверия э-подписи является одним из важнейших компонентов функционирования сервисов услуг, что обеспечивает информационное взаимодействие на основе э-документов, заверенных э-подписью.

Функционирование единого пространства доверия э-подписи имеет особое значение с точки зрения формирования э-архивов юридически значимой государственной информации. Это наиболее уязвимый компонент инфраструктуры управления э-подписью вследствие недостаточной нормативной проработанности вопросов обеспечения юридической значимости документов в э-форме при их длительном хранении.

Необходимо законодательно закрепить статус и особенности функционирования архивов юридически значимой информации в форме э-документов, включая организационные мероприятия по обеспечению их сохранности и неизменности, а также нормативно определить порядок обеспечения юридической значимости помещенных в архив э-документов, ранее подписанных э-подписью, срок действия которой впоследствии закончился [81].

Одной из основных задач, которую следует решить в рамках создания единого пространства доверия э-подписи, является урегулирование процедур установления и проверки полномочий лица, использующего э-подпись в различных информационных системах, а также обеспечения достоверности идентификации личности с использованием сервисов, обеспечивающих э-взаимодействие.

Также с целью ситуационного удобства пользователей необходима разработка сервисов идентификации и аутентификации, позволяющих с помощью государственных порталов сформировать сообщение о делегировании, что содержит структурированные разрешения на выполнение определенных действий от их лица, в том числе на подачу заявлений на получение админуслуг.

Также следует отметить необходимость создания единой э-системы выданных доверенностей, что создаст возможность для проверки полномочий физических и юридических лиц в режиме реального времени, существенно упростив взаимодействие юридических лиц и органов публичной власти в э-форме.

Еще одним важным аспектом развития сервисов онлайн идентификации и аутентификации является обеспечение возможности применения указанных сервисов в негосударственном секторе. Предоставление надежного инструмента удаленной идентификации рынка позволит обеспечить защиту прав и законных интересов участников отношений, а также даст стимул для развития современных э-сервисов, требующих идентификации участников.

При этом аналогичные системы онлайн идентификации используются в дистанционном банковском обслуживании. Каждая система идентификации для онлайн-банкинга действует только для клиентов конкретного банка, снижает финансовую доступность за счет барьеров при переходе от одной кредитной организации к другой и приводит к необходимости повторной личной идентификации.

Одной из приоритетных задач, для решения которой возможно применение концепции одноразовой удаленной идентификации с помощью ЕСИА, есть возможность удаленного открытия счетов в финансовых учреждениях.

Указанный способ допущения на единовременную идентификацию позволит повысить конкуренцию между финансовыми организациями по аналогии с проектом по смене оператора связи с сохранением номера мобильного телефона.

Необходимо отметить, что органы власти также заинтересованы в интерактивном партнерстве между государством и обществом. Многие публичные органы испытывают недостаток ресурсов для специализированных экспертиз в рамках законотворческой деятельности или нуждаются в сервисах вверенной обратной связи при осуществлении значимых экономических и социальных инициатив.

Указанный недостаток можно компенсировать за счет привлечения внешних экспертов или проведением общественных обсуждений на специальных э-площадках с использованием идентификации с помощью ЕСИА [81].

Сервис взаимодействия и интеграции с целью повышения удобства и сокращения времени взаимодействия гражданина с государством дол-

жен обеспечить возможность поиска и получения всех услуг и сервисов по принципу единого окна на базе Единого государственного портала админуслуг, как единый навигатор и единая информационно-сервисная система по всем государственным сервисам независимо от того, какой орган публичной власти предоставляет услугу или сервис.

Одновременно необходимо обеспечить возможность доступа к сервисам услуг непосредственно на посещаемых пользователями интернет-площадках, в том числе совместно с коммерческими сервисами бизнес-компаний. При этом следует комбинировать государственные сервисы э-услуг и сервисы коммерческих компаний в соответствии с жизненными ситуациями и потребностями граждан. Также нужно развивать возможности мобильных приложений, использовать потенциал социальных сетей и коммуникационных сервисов, что является в перспективе наиболее востребованными и посещаемыми интернет-сервисами.

Согласно данному подходу выстраивается взаимодействие с пользователями на основании изучения их поведения, потребностей, заданий, ситуаций и моделей использования государственных сервисов в повседневной жизни.

Внедрение сервиса взаимодействия и интеграции должно сопровождаться реализацией мероприятий по следующим направлениям деятельности: оптимизация процедур предоставления услуг; совершенствование инфраструктуры э-взаимодействия; совершенствование инструментов э-управления.

Основными принципами оптимизации процедур предоставления услуг являются: приоритет дистанционного взаимодействия между заявителем и органами власти; приоритет автоматических процедур предоставления услуг; сокращение сроков предоставления услуг, сокращение количества документов, упрощение процедур.

Нужна модернизация действующего нормативного регулирования вопросов развития порталов админуслуг и сайтов органов власти в пользу отказа от их сегодняшней разрозненности к интеграции в единую сервисно-навигационную систему для предоставления гражданам и предпринимателям максимально удобного доступа к услугам и сервисам государства через Интернет.

Нормативно не урегулированы предоставления комплексных э-услуг с жизненными и деловыми ситуациями, при этом на практике в отдельных случаях услуги уже оказываются в данном режиме, что требует совершенствования нормативно-правового обеспечения.

Следует отметить, что ряд админуслуг в э-форме может быть предоставлен без участия должностных лиц публичных органов, часть услуг предоставляется для выдачи справок, которые нужны только для предоставления в другие органы власти. То есть это, требует совершенствования нормативного обеспечения в части перевода услуг в режим автоматического предоставления с согласия пользователя, при этом следует информиро-

вать гражданина о наличии у него права на получение админуслуг, в том числе в связи с изменением жизненной ситуации.

При предоставлении административных услуг, выполнении публичных функций и полномочий законодательно не установлен приоритет э-документа перед бумажным, а данных – перед документом, включая определение порядка предоставления юридической силы не только э-документам, но и данным, которые используются в государственных информационных системах. Требуется внесение соответствующих изменений в действующей нормативной базе, что позволит сократить государственный документооборот, а также уменьшить количество документов личного хранения.

В рамках ранее принятого подхода по развитию э-правительства учитывались три категории пользователей: граждане, предприниматели и сотрудники органов власти.

Сегодня наиболее актуальной потребностью э-правительства является учет и выделение новых и уточненных категорий пользователей для более индивидуального и опережающего удовлетворения запросов целевых сегментов аудитории.

В частности, некоммерческие организации в э-виде взаимодействуют с органами власти в формате коммерческих организаций, при этом необходимость выделения некоммерческих организаций в отдельную категорию пользователей связана со спецификой функционирования данного сектора (нацеленность на участие в принятии и контроле решений органов власти, потребность в инструментах самоорганизации и совместных действий). Кроме формирования для них отдельного набора услуг э-правительства для организации совместной деятельности некоммерческих организаций требуется создание и использование специальных инструментов, таких как сервисы площадок совместных действий или сервисы социальных сетей.

К категориям пользователей, которые заинтересованы в использовании новых сервисов э-правительства, относятся средства массовой информации, иностранные граждане и органы власти иностранных государств, студенты и учащиеся, ученые и преподавательский состав, люди с ограниченными возможностями.

Удовлетворения текущих и прогнозируемых запросов всех категорий пользователей является главной потребностью развития э-правительства. Это подразумевает формирование новых ценностей и задач, выполнение которых невозможно без организационных, правовых и технологических преобразований.

Таким образом, основополагающими принципами построения сервиса взаимодействия и интеграции являются: предоставление пользователям самостоятельного выбора наиболее удобного канала получения услуг или нескольких каналов путем их комбинирования; открыта сервисная платформа; персонифицированная среда; привлечение пользователей в процесс улучшений.

Создание персонифицированной среды пользователя имеет цель обеспечить автоматизированную актуализацию персонального профиля пользователя в *сервисе единого личного кабинета* на основании его личных данных и сведений от органов публичной власти. Тем самым будет существенно упрощен поиск необходимых услуг и сервисов, а некоторые из них смогут быть представлены в уведомительном порядке со стороны органа публичной власти, без заполнения и отправки заявлений. При этом необходимо учитывать региональную специфику предлагаемых сервисов с возможностью для органов власти самостоятельно управлять размещением соответствующих сервисов.

Сервис сделки может включать коммерческие, административные, частные аспекты или их комбинации. Сейчас веб-сайты центров предоставления услуг имеют преимущественно информационный характер, без возможности осуществления транзакций и с ограниченной возможностью получения образцов документов, не позволяет обеспечить процессы предоставления админуслуг в режиме онлайн.

В связи с тем, что подключение *сервисов транзакций* приема платежей в э-форме для каждого ведомственного или регионального портала требует от органов, предоставляющих услуги, финансовых и организационных ресурсов, необходимости создать единый платежный шлюз самостоятельной компонентой э-правительства, снабдив его интеграцию с государственной платежной информационной системой и обеспечив взаимодествие плательщиков с провайдерами платежных услуг с применением форматов э-документов, используемых в системе бюджетных платежей.

С целью существенного повышения качества админуслуг, кардинального сокращения документов личного хранения на материальном носителе, минимизации личных контактов гражданина с чиновником, а также сокращение сроков предоставления услуг, необходимо реализовать поэтапный переход к оказанию услуг полностью в э-форме – *“регистравой модели”* предоставления админуслуг. Она подразумевает результат услуги в виде сведений в базовом государственном информационном ресурсе без выдачи результата на бумажном носителе [81].

В данном случае результатом предоставления услуги будет запись в информационном ресурсе (реестре), или ее обновление с сохранением истории таких изменений на завершающем этапе ведомственного автоматизированного процесса предоставления услуги. Регистровая модель предусматривает хранение результатов услуг в “облаке” государственных информационных ресурсов и предоставление выписки из них по требованию заявителя, что приведет к снижению затрат на изготовление материальных носителей, содержание персонала и исключению подделки документов на материальном носителе.

Реализация регистровой модели транзакций требует существенных изменений действующих нормативных правовых актов. В частности,

результат услуги должен быть установлен как соответствующие сведения в государственных информационных ресурсах, а не как документ в бумажной или э-форме.

Необходимо нормативно разделить сведения государственных информационных ресурсов, действия с которыми порождают правовые последствия, и другие сведения, имеющиеся в распоряжении органов публичной власти, то есть предоставить сведениям государственных информационных ресурсов, используемых гражданами, организациями, а также самими органами публичной власти, юридическую значимость. Дополнительно необходимо установить административную ответственность органов публичной власти за достоверность и актуальность юридически значимых сведений.

Переход на регистрационную модель транзакций затрагивает также региональный и местный уровни, на которых гражданину часто приходится взаимодействовать с органами власти и местным самоуправлением, и он должен сопровождаться оптимизацией процессов предоставления услуг. Это подразумевает, в том числе, проведение работ по приведению к единому стандарту наиболее востребованных, социально-значимых региональных и местных услуг и их реализации в э-виде на Едином государственном портале административных услуг, постепенно исключая дублирование на региональных порталах.

С целью обеспечения непрерывного роста качества и эффективности сервисов как отдельно, так и во взаимодействии друг с другом, необходимо ввести связанную систему показателей процессов для мониторинга (*сервис мониторинга качества услуг*). Создание системы комплексной аналитики позволит диагностировать процессы предоставления и работоспособности сервисов, их отдельных шагов, результатов, общей и сравнительной востребованности и желаемых пользователями комбинаций отдельных сервисов в различных жизненных ситуациях.

Система показателей эффективности сервисов должна разрабатываться с учетом индивидуальной специфики сегментов пользовательской аудитории, что объясняется различными моделями использования сервисов, ситуациями и сценариями их использования.

Все методики данной диагностики должны иметь обратные связи с процессами развития сервисов для обеспечения их непрерывного улучшения и обеспечения соответствия задачам пользователей.

В силу общей сложности взаимосвязанных процедур предоставления услуг и сервисов необходимо обеспечить для них информационно разъяснительное сопровождение в режиме реального времени (*сервис информирования и обучения*), что снижает необходимость получения консультаций у представителей органов власти. Также в работе с сервисами предоставления услуг пользователям поможет применение интеллектуальных помощников, создаваемых и развивающихся на основе технологий искусственного интеллекта, методов управления знаниями.

Нужно использовать все возможные каналы информирования о преимуществах, которые получает пользователь при использовании Единого государственного портала админуслуг, в том числе постоянно анализировать поисковые запросы граждан в сети Интернет и удовлетворять потребности граждан путем размещения объявлений с помощью контекстной рекламы.

Для увеличения числа активных пользователей портала услуг целесообразно использование собственных коммуникационных каналов органов власти: центров обслуживания клиентов, сайтов ведомств, отделений очного приема граждан, информационных э-рассылок, обеспечивающих комплексное информирование и обучение граждан возможностям э-каналов и сервисов. Важно отметить, что популяризация услуг в э-форме в местах приема граждан должна осуществляться консультантами и специалистами по обслуживанию в активном режиме.

Серьезным шагом в данном направлении должно стать и повсеместное обучение публичных служащих, которые также не всегда обладают достаточной компетенцией в сфере полноценного использования всех возможностей систем и сервисов э-правительства в своей деятельности.

Таким образом, в процессе исследований обоснована необходимость изменения парадигмы построения сервисов предоставления э-админуслуг. Необходима перестройка сервисов на принципах человеко-ориентированности, формирование комплексной цифровой среды жизнедеятельности граждан и организаций с обеспечением постоянного роста качества е-админуслуг, снижение затрат функционирования и оптимизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, привлечение граждан к процессам управления.

В результате проведенных исследований усовершенствован сервисный механизм предоставления э-админуслуг. Определены его содержание и составляющие, как совокупность сервисов: идентификации и аутентификации, взаимодействия и интеграции, единого личного кабинета, транзакций, мониторинга качества услуг, информирования и обучения. Предложены нормативно-правовые и организационно-методические основы внедрения сервисов предоставления э-админуслуг в деятельность органов публичной власти.

3.2. МЕТОДОЛОГИИ РЕГЛАМЕНТАЦИИ И ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ Э-АДМИНУСЛУГ

Обеспечение доступности админуслуг в э-форме находится в поле зрения правительств всех стран, которые внедряют э-услуги. Каждая страна определяет свою стратегию и методологию предоставления э-админуслуг. Здесь возникают актуальные задачи методологического характера: регламентация административных процессов предоставления услуг; разработка

административных э-регламентов; формирование системы предоставления административных э-услуг и обеспечение их доступности; создание системы национальных и региональных порталов админуслуг; организация процессов предоставления административных э-услуг.

Регламентация административных процессов предоставления услуг (административные, должностные э-регламенты, стандарты админуслуг) может быть осуществлена в такой последовательности работ: анализ текущей регламентной базы и административной практики; формирование предложений по оптимизации процессов (в частности, с учетом потребностей потребителей услуг); формирование оптимальных моделей административных процессов; формирование админрегламента процесса, должностных регламентов сотрудников, стандарта админуслуг и их правовое закрепление; формирование технических требований (технических заданий) на создание э-регламентов.

Процесс регламентации административных процессов предоставления услуг может основываться на функционально-ориентированной и процессно-ориентированной моделях системы управления.

Функционально-ориентированная модель системы управления, существующая сегодня и ранее казавшаяся незыблемой и эффективной, начала задерживать развитие органов публичного управления. Недостатками функциональной структуры являются [87]:

- отсутствие ориентации на клиента (главный потребитель результатов работы исполнителя – это его начальник)
- большое количество согласований, что увеличивает затраты времени и труда на получение результата (бюрократизм)
- рост накладных расходов: процесс сначала разбивается на множество операций, каждая из которых выполняется в рамках отдельного функционального подразделения, а затем согласуется через управленческий аппарат;
- каждое подразделение представляет собой обособленный островок методов управления и автоматизации;
- ярко выраженная ориентация руководителей на увеличение численности персонала и усложнение организационной структуры (иерархии);
- снижение эффективности деятельности подразделений из-за отсутствия ориентации на конечный результат;
- большая часть расходов на согласование решений (по экспертным оценкам, на выполнение операции тратится около 20% времени, на согласование результатов – 80%);
- невозможность быстрой реакции на изменения.

Отсутствие стимулов для оптимизации административных процессов, нарастание сложности и избыточности процедур также являются отражением особенностей государственной службы в целом. Причиной этого является как загруженность, так и низкая мотивация к изменениям.

Основное преимущество процессно-ориентированного подхода перед функционально-ориентированной моделью системы управления состоит в направленности всей деятельности публичных органов на конечный результат, позволяющий [87]:

- быстрее реагировать на изменения внешней и внутренней среды, поскольку перестраивать наборы функций, не видя связи между ними, гораздо сложнее;

- нацеливать всех сотрудников на конечный результат административных процессов предоставления услуг, а не удовлетворение требований руководителя, как в случае функционального подхода;

- эффективно сокращать расходы, поскольку работа с процессами позволяет избегать дублирования и расходов, которые не являются необходимыми для достижения результата;

- оценивать эффективность операций (функций), выполняемых в рамках административного процесса, с точки зрения эффективности процесса в целом;

- сокращать время выполнения процесса при повышении качества выполняемых работ за счет исключения операций передачи информации по иерархии управления.

Следует отметить, что нормативно-правовые акты в сфере регламентации на процессно-ориентированную модель системы управления должны строиться, прежде всего, на уровне детализации описания административных процессов (до уровня действий, документов и т.п.). Также должна быть связь между админрегламентом выполнения функций и должностными регламентами публичных служащих. Стандарты административных услуг выступают одной из проекций админпроцесса, направленной на потребителя услуги и содержащей только информацию о точках взаимодействия с государственным органом в процессе оказания услуги.

В сфере административной регламентации с использованием технологий э-управления ключевыми являются понятия регламента, админрегламента и административного э-регламента [38].

Регламент – это правила или совокупность инструкций, предназначенных для упорядочения деятельности, управления совокупностью процессов. Админрегламент – это организационно-распорядительные документы, призванные не только придать легитимность, но и интегрировать процессы, объекты и субъекты для реализации определенных команд целевых госфункций. Административные э-регламенты также предназначены для подобной интеграции, но с использованием ИТ и для повышения эффективности выполнения их.

Изучение научных и нормативных источников позволяет выделить следующие признаки админрегламентов: это разновидность нормативно-правового акта, содержащего соответствующее публично-управленческое решение; она является следствием урегулирования общественных отношений; есть определенная процедура их разработки, принятия и введения; целью

принятия их является урегулирование и детализация деятельности органов, должностных лиц в процессе выполнения возложенных на них задач; их назначением является повышение эффективности деятельности органов публичной власти по обеспечению реализации прав и свобод граждан, законных интересов физических и юридических лиц; результатом их является административная процедура; возможна систематизация таких нормативно-правовых актов в виде свода [34].

При этом важными аспектами регламентации административных услуг являются: разработка услуги (определение потребности в ее внедрении, субъектов разработки, субъектов потребления, предварительное оценивание возможных рисков, включая коррупционные); создание технологической карты предоставления услуги (детальное описание производства, алгоритмизация действий должностных лиц и потребителей); информобеспечение услуги (информирование о ней, освещение процесса предоставления, сообщение о принятом решении); корректировка услуги (содержания, процедуры предоставления).

Введение административных э-регламентов позволяет сделать административные услуги доступными и прозрачными, то есть уменьшить их коррупционную составляющую, что достигается путем внедрения э-услуг.

Таким образом, ключевыми задачами регламентации и предоставления административных услуг в органах публичной власти являются: повышение качества предоставления административных услуг и их доступности для граждан и организаций; ориентация деятельности органов публичной власти на интересы заявителей; повышение качества и эффективности административных процессов за счет ориентации на конечный результат; повышение открытости деятельности органов публичной власти за счет внедрения открытых административных э-регламентов; уменьшение возможностей по административному усмотрению лиц, принимающих решения; снижение затрат при взаимодействии граждан и организаций с органами публичной власти за счет внедрения э-управления; обеспечение общественного контроля над осуществлением органами публичной власти закрепленных за ними функций.

3.3. ВНЕДРЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ Э-РЕГЛАМЕНТОВ

Проблемы административной регламентации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления актуальны с учетом проведения реформы системы публичного управления и приведения форм и методов реализации их функций с требованиями общеевропейских стандартов [34].

Под *административным регламентом* понимается система обязательных требований к административным процессам, к составляющим их действиям и решениям, последовательности. В свою очередь, под *административным процессом* понимается действие или совокупность действий (решений)

исполнительного органа государственной власти, его структурных подразделений и должностных лиц, производимых с определенной целью при осуществлении их полномочий, в т.ч. на основании закона, иного правового акта, обычая или по усмотрению должностного лица.

Под *электронным админрегламентом*, правовой статус которого закрепляется обычным админрегламентом, подразумевается э-форма, используемая для выполнения, анализа и контроля управленческих действий и процедур, обеспечивающих принятие исполнительным органом публичной власти управленческого решения и/или предоставления административных услуг в э-форме.

Э-форма реализации административных регламентов создает возможности долгосрочного качественного улучшения выполнения функций и административных услуг, снижает операционные расходы, сокращает время принятия решений, обеспечивает их большую информационную обоснованность. Реализация концепции административного э-регламента позволит делать поэтапную последовательную автоматизацию процессов предоставления административных услуг, в т.ч. полное исключение участия представителей публичной власти в отдельных простых процессах.

Реализацию административных э-регламентов необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с предоставлением административных услуг в э-форме. Административные регламенты являются основой для создания показателей результативности деятельности органов власти и разработки стандартов предоставления государством публичных услуг.

Достижения целевых показателей становится задачей органов власти, подразделений и должностных лиц. Эти целевые показатели обеспечиваются в результате выполнения административно-управленческих процессов, обеспеченных необходимыми ресурсами. Регламенты связывают воедино цели, функции, процессы с кадровыми, финансовыми, информационными ресурсами, детально определяют порядок выполнения функций и предоставления административных услуг, а также порядок определения цели, контроля исполнения, устанавливают режим открытости информации. Регламенты определяют шкалу качества выполнения функций. Это крайне важно для государственных органов, в которых нет объективных рыночных измерителей результативности.

Э-административные регламенты [67]:

- обеспечивают прозрачность правил и процедур и тем самым расширяют горизонт административного видения, возможности планирования, контроля и оценки деятельности для исполнительной власти в целом;

- фиксируют и позволяют анализировать деятельность государственных органов и их подразделений;

- олицетворяют ответственность в системе исполнения решений;

- минимизируют затраты на поиск информации и позволяют оперативно генерировать необходимую информацию.

Реализуя административные э-регламенты, следует учитывать:

- последовательность действий и решений, необходимых для осуществления публичной функции и предоставления административной услуги;
- перечень структурных подразделений и должностных лиц, ответственных за совершение действия или принятия решения;
- разрешенные варианты действий и решений и формализованные критерии выбора одного из вариантов;
- сроки совершения действий и принятия решений, максимальное время осуществления публичной функции и предоставления услуги;
- нормативы использования ресурсов, необходимых для совершения действия или принятия решений;
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений в ходе осуществления публичной функции;
- исчерпывающий перечень и шаблоны документов, необходимых для осуществления публичной функции или предоставления услуги, порядок их регистрации и учета;
- способ получения заинтересованными лицами информации об осуществлении публичной функции и предоставления административной услуги.

Создание стандартов административных услуг является условием формирования административных регламентов и их реализации в э-форме. Инвентаризация и стандартизация административных услуг, сведение их в единый реестр позволит оптимизировать административные функции и услуги по объему и качеству.

Все административные и административные э-регламенты должны быть описаны в форме технологических моделей процессов. Это означает, что должны быть рассмотрены все шаги процесса от начала и до конца, например с момента получения запроса от пользователя и до момента оплаты услуги.

Не все административные регламенты и процессы хорошо структурированы и формализованы. Это важно, поскольку типы регламентов определяют различные категории технологий, которые будут нужны на ведомственном и межведомственном уровнях для их реализации.

С точки зрения степени формализованности административные процессы и регламенты могут быть классифицированы по следующим категориям [67]:

1. Рутинные и хорошо структурированные стандартные процессы, характеризующиеся высокой степенью повторяемости и формализованности (например, процесс выдачи паспорта человеку). Некоторые из них могут быть полностью автоматизированы, и участие человека сведено к минимуму.

2. Индивидуализированные процессы, для которых характерна определенная исключительность. Например, заключение брака ранее официально разрешенного возраста. Такие процессы требуют гораздо большего интерактивного взаимодействия с пользователями и большего внимания со стороны ответственных публичных служащих.

3. Переговорные процессы, характеризующиеся высокой степенью информационного обмена между вовлеченными сторонами (гражданами, публичными служащими, ведомствами), позиции которых могут различаться. Для этих процессов характерен очень сложный, глубокий анализ обстоятельств и интерпретация результатов. Примерами являются процессы предоставления гражданства или выдача разрешения на строительство.

4. Слабо структурированные процессы. Примерами таких процессов являются процесс разработки законов и другие демократические процедуры.

Категоризация на четыре базовых типа административных процессов показывает, что не всегда можно разработать полные модели процессов и потоков работ (особенно это касается последних трех типов процессов). Для слабо структурированных процессов в большей степени важны технологии коллективной работы, технологии управления знаниями, технологии поиска информации и тому подобное.

Любой админрегламент и процесс может быть разбит на отдельные подпроцессы, операции и микрооперации (рис. 3.3):

- процесс разбивается на подпроцессы, для которых могут быть четко обозначены границы, а также информация, имеющая место на входе и выходе;
- подпроцессы разбиваются до уровня отдельных операций, с каждой из них связаны определенные акторы (действующие лица, такие как публичные служащие, граждане или информационные системы);
- операции могут быть разбиты на последовательность микроопераций.

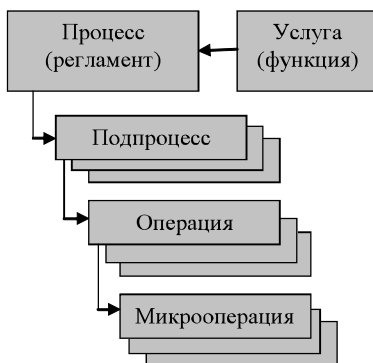


Рис. 3.3. Иерархия процедур административного процесса

Эта декомпозиция административного процесса является основой для разработки и анализа различных типов админрегламентов. Для реализации административных э-регламентов нужен широкий спектр таких технологий, как: портал услуг, системы управления контентом, системы управления отношениями с гражданами, технологии, обеспечивающие множественность

э-каналов предоставления услуг, технологии интеграции информационных систем, системы поддержки заполнения и работы с э-формами документов, системы управления процессами, системы управления э-документами, технологии управления электронной почтой, технологии поддержки коллективной работы, цифровые архивы, системы управления электронными записями, системы гарантированной пересылки э-сообщений, финансовые платежные системы, подсистемы регистрации и авторизации граждан на получение услуг в э-форме, технологии цифровой подписи и т.д.

Как видно, задача реализации административных э-регламентов — это, по сути, задание на проектирование и создание всей ИКТ-архитектуры отдельных ведомств или э-правительства в целом, если проблема рассматривается на национальном межведомственном уровне.

В целом, анализ типичного, обобщенного административного процесса позволяет выявить общие для многих регламентов и процессов характеристики и на этой основе идентифицировать те общие, базовые компоненты и сервисы, которые целесообразно реализовать централизованно.

Как общие компоненты могут рассматриваться сервисы:

1. *Сервис правительственного (ведомственного) портала.* Это могут быть такие централизованные сервисы, как выполнение полнотекстового поиска, доступ к разделам портала для различных ведомств с целью его информационного наполнения и тому подобное.

2. *Сервис управления контентом.* Это может быть система, обеспечивающая единство процессов создания и обновления информации для порталов и сайтов государственных ведомств в среде Интернет и Интра-нет, что обеспечит необходимую стандартизацию в процессах публикации и внешнем виде документов, таких как пресс-релизы, тексты выступлений официальных лиц, интервью, и тому подобное.

3. *Сервис э-форм документов.* Может обеспечивать доступ к электронной версии всех государственных форм документов для граждан, бизнеса и ведомств в формате, например, HTML или PDF. Сервис может обеспечивать реализацию всех этапов работы с формами по заполнению, подписи, шифрованию и отправки в э-форме на дальнейшую обработку.

Концепция базовых компонент также предусматривает разработку определенных сервисов и сетевых компонент, обеспечивающих стандартные средства коммуникаций между другими базовыми компонентами и системами предоставления админуслуг и реализации админрегламентов. Примерами таких интеграционных и инфраструктурных компонент могут быть:

- *единая защищенная телекоммуникационная инфраструктура* для государственных нужд;
- *сервис идентификации, аутентификации и авторизации* на получение админуслуг;
- *сервисы каталогов* для обеспечения интересов всех государственных ведомств с адресной информацией, телефонами, адресами э-почты и тому подобное;

– *сервис безопасности данных* для обеспечения общего интерфейса в реализации безопасного, контролируемого в смысле мониторинга и аудита и конфиденциального информационного обмена как между гражданами и бизнесом с государством, так и ведомств между собой.

Рассмотренные общие и базовые компоненты обеспечивают функции доступа к ведомственным системам реализации административных э-регламентов и услуг. В частности, они должны обеспечивать стандартный пользовательский интерфейс, который легко запомнить и использовать, а также функции управления пользователями и ролями, аутентификации и регистрации на получение определенных административных услуг и доступа к регламентам.

Внедрение административных э-процедур методологически базируется на механизмах их реализации: гипертекстовый, сценарный, модельный и программный. Эти механизмы связаны со степенями (уровнями) развития административных э-регламентов [87].

Так *гипертекстовый механизм* соответствует первому и более легкому этапу внедрения административных э-регламентов и связан с переводом обычных нормативных административных регламентов в э-форму.

Сценарный механизм реализуется на основе формализованного по формату и структуре описания последовательности действий (процедур и процессов). Прообразом такого описания могут служить блок-схемы реализации административных процедур и административных действий.

Модельный механизм внедрения административных регламентов базируется на описаниях исполнения административного процесса на специальном формальном стандартизированном языке моделирования деловых процессов независимо от конкретной программной среды и ИТ.

Программный механизм обеспечивает внедрение административного регламента по использованию конкретного программного приложения поддержки деловых процессов. Он знаменует собой наивысший этап развития административных э-регламентов.

Важной методологической проблемой внедрения э-регламентов является реинжиниринг административных процедур. Дело в том, что в соответствии с общемировой практикой внедрения информационных систем в корпорациях и государственном секторе в процессе реинжиниринга для деловых процессов используют две модели: “как есть” и “как должно быть”. Внедряя в управленческую практику административные э-регламенты, основные усилия по реинжинирингу административных процедур следует сосредоточивать на этапе внедрения модельных механизмов.

Сначала создаются модели, отражающие управленческую реальность (как есть). Затем, после изучения всех обстоятельств и факторов, заслуживающих внимания, по итогам оптимизации процессов создаются – модели “как должно быть”. На основе новых моделей может быть составлены новые правовые акты управления органами исполнительной власти и должностные регламенты публичных служащих. Ведущая роль принадлежит административным регламентам [29].

Таким образом, в процессе исследований установлено, что реализацию административных э-регламентов необходимо рассматривать в тесной взаимосвязи с процессами предоставления административных услуг в электронной форме. Административные регламенты являются основой для создания показателей результативности деятельности органов власти и разработки стандартов предоставления государством публичных услуг. Создание стандартов административных услуг является условием формирования административных регламентов и их реализации в э-форме. Для реализации административных э-регламентов необходим широкий спектр технологий: портал услуг, системы управления контентом, системы управления отношениями с гражданами, технологии, обеспечивающие множественность э-каналов предоставления услуг, технологии интеграции информационных систем, системы поддержки заполнения и работы с э-формами документов, системы управления процессами, системы управления э-документами, технологии управления э-почтой, технологии поддержки коллективной работы, цифровые архивы, системы управления э-записями, системы гарантированной пересылки э-сообщений, финансовые платежные системы, подсистемы регистрации и авторизации граждан на получение услуг в э-форме, технологии цифровой подписи и т.д.

3.4. ВНЕДРЕНИЕ СЕРВИСОВ ИДЕНТИФИКАЦИИ ГРАЖДАН

Применение механизмов идентификации граждан необходимо вести на основе таких базовых принципов, сформированных на основе лучших мировых практик:

- *адекватность требований*, то есть использование метода идентификации должно соответствовать цели его применения (чем меньше значимость сделки с точки зрения изменения прав гражданина или организации, тем более простые идентификаторы следует применять)

- *децентрализация и диверсификация* – системы идентификации должны предусматривать возможность применения различных способов выполнения операции и не должны быть привязаны к единому решению (например, к универсальной э-карте) или к какой-то централизованной базе идентификаторов;

- *индивидуальный выбор* – система идентификации должна предлагать пользователю средства выбора и контроля тех идентификационных данных, которые он предоставляет для различных транзакций, взаимодействуя с различными ведомствами;

- *разъяснения последствий* – пользователей необходимо предупреждать о том, каковы их идентификационные данные и для чего будут использованы в информационных системах э-правительства;

- *контроль распространения* – доступ государственных ведомств до транзакций в негосударственных информационных системах (например, платежных), разработанных на основе общих идентификационных данных, возможен только по решению суда или в других законодательно устанавливаемых случаях.

С учетом этих принципов и лучших мировых практик идентификации граждан в системе предоставления административных услуг сервисы идентификации должны включать несколько независимых вариантов идентификации с возможностью выбора пользователем наиболее удобного варианта. То есть единая э-карта должна рассматриваться только как одно из средств идентификации. Система идентификации должна предусматривать возможность разделения транзакции в административных э-услугах на несколько асинхронных сессий, в которых используются различные механизмы идентификации.

Под идентификационной э-картой (известной также, в зависимости от используемых технологий и поддерживаемых функций, под названием социальная карта, ID-карта, цифровой паспорт, э-удостоверение личности и т.п.) понимается именная пластиковая карта, которая выдается в соответствии с законодательством определенным категориям граждан. Обычно э-карта имеет многофункциональный характер и может использоваться, в частности, для получения административных услуг.

Вообще э-карты позволяют вести учет персонифицированных сведений и предоставлять на основе их держателю такие сервисы [80]:

- идентификацию пользователя карты при предоставлении административных услуг;
- подтверждение прав владельца карты на получение отдельных видов социальной помощи или доступа к определенной информации;
- обслуживание в лечебно-профилактических учреждениях, входящих в систему обязательного медицинского страхования, а также в аптечных пунктах при отпуске лекарств;
- доступ льготных категорий граждан к услугам предприятий потребительского рынка и услуг;
- обеспечение и учет проезда в общественном транспорте
- зачисление на банковские счета, связанные с платежными приложениями к э-карте, дотаций, пенсий, пособий и других денежных выплат, снятие наличных с банковских счетов, безналичная оплата товаров и услуг.

В э-карте национального масштаба должны быть унифицированы: внешний вид, дизайн и другие конструктивные элементы и характеристики; состав обязательных приложений, их структура и форматы данных; интерфейсы и протоколы передачи данных, система команд, требования по информационной безопасности; система, порядок и протоколы идентификации карты, идентификация ее держателя; жизненный цикл карты.

В отличие от потенциальных, реальные возможности э-карты определяются не только их собственными технологическими возможностями, но и степенью развитости инфраструктуры ее поддержки, к которым, прежде всего, относятся [80]:

- сеть технических средств, позволяющих принимать карты в местах ее потенциального использования (банковские терминалы, рабочие станции публичных служащих, а также сотрудников других учреждений, кото-

рые используют социальную карту со специализированными программными средствами, турникеты на транспорте и т.д.);

- каналы связи, позволяющие терминалам связываться с централизованным ресурсом;

- наличие центра обработки данных, который интегрирован или взаимодействует с учетными системами э-правительства.

Реализация потенциальных возможностей э-карты также критически зависит от правовой поддержки ее использования, в частности от того, совместима ли карта со стандартами международных платежных систем. В случае совместимости для обслуживания карты можно использовать процессинговую банковскую сеть, которая имеет собственную развитую инфраструктуру.

Э-карта должна быть защищена от изменения носителя информации, на котором размещены доверенные учетные данные, специализированное программное обеспечение, прикладное программное обеспечение (приложения), а также графические (визуальные) данные, размещаемые на поверхности карты.

В состав учетной информации, размещаемой на э-карте, обычно входят идентификационные учетные данные:

- идентификационные данные карты (номер и серия, дата выдачи, срок действия);

- идентификационные данные органа публичной власти, выдавший карту;

- персональные данные владельца карты (фамилия, имя, отчество, пол, дата рождения, регистрационный номер);

- идентификационные данные специализированных систем учета (например, страховой номер индивидуального счета в системе учета пенсионного фонда, номер полиса обязательного медицинского страхования, учетный номер в органах социальной защиты населения и т.д.).

В состав приложений, размещаемых на смарт-карте, входят:

- операционная система, служебные приложения, контрольные числа, программное обеспечение безопасности, криптоалгоритмы и тому подобное;

- социальные приложения, касающиеся владельца карты: коды категорий получателей социальной помощи, информация о форме получения социальных услуг, сроки действия предоставленных видов социальной помощи и тому подобное;

- визуальная и биометрическая информация (фото и подпись владельца карты, ее номер, дата выпуска и т.д.).

В зарубежной практике накоплен определенный опыт совмещения функций социальной карты с удостоверением личности гражданина. В то же время единого и общепринятого порядка введения в действие национальных удостоверений личности на э-картах сегодня не разработаны, более того, вопрос их необходимости и эффективности остается дискус-

сионным. Например, в США, Канаде, Новой Зеландии и других странах обязательные удостоверения личности (как на электронных, так и на бумажных носителях) вообще отсутствуют, что не препятствует развитию систем э-правительства.

На общем уровне идентификационные цифровые карты можно разделить на две категории: универсальные карты удостоверения личности, специализированные карты, используемые в более или менее ограниченном количестве случаев взаимодействия с государством.

Круг применения э-карты отличается по странам. Наиболее распространены карты, предназначенные исключительно для взаимодействия с публичными учреждениями одного типа (медицинские, налоговые, пенсионные удостоверения). Расширение сферы применения карт в качестве универсального удостоверения личности сдерживается в мире двумя факторами: недостаточной распространенностью инфраструктуры приема таких карт; рисками, связанными с информационной безопасностью и недостаточной надежностью защиты персональных данных.

Чтобы снять эти риски, в мире используют несколько способов. Одним из них является хранение персональной информации непосредственно на карте без создания централизованных регистров граждан. Государственные учреждения оказывают услуги, каждый раз узнавая персональные данные от самого гражданина, и не имеют доступа к данным, контроль над которыми мог бы представлять угрозу для свободы граждан. Персональные данные записываются на карту с использованием криптометодов, обеспечивающих исключение несанкционированного чтения и сбора данных.

Указанные выше риски объединяются, если в одной карте сочетаются функции удостоверения личности с функциями доступа к административным и частным услугам. Такая карта в случае ее потери открывает для злоумышленника возможности “кражи личности”, а также открывает перед неподконтрольными публичными служащими возможности по вмешательству в жизнь граждан. В случаях, когда доступ к карте получает лицо, связанное с иностранными государствами, такие карты могут представлять угрозу и для национальной безопасности.

Эти опасения являются основной причиной, препятствующей повсеместному распространению многофункциональных универсальных э-карт, несмотря на их удобство.

На сегодня общий принцип необязательности получения цифрового удостоверения личности является общепринятым. Важно отметить, что все страны (Эстония, Бельгия, Сингапур), реализовавшие проекты внедрения универсальных э-карт, которые совмещают функции удостоверения личности и доступа к публичным услугам, имеют внутрительную стабильность, относительно небольшого населения и являются компактными в территориальном плане.

Государства – члены ЕС имеют широкий спектр мероприятий относительно политики в отношении идентификационных э-карт. Такие

документы являются обязательными в восьми государствах – членах ЕС. При этом они используются как средства э-идентификации для получения онлайн-сервисов от государства [55].

Общую тенденцию политик использования функции ЭЦП как дополнительной для документов, удостоверяющих личность в формате идентификационных карт для э-идентификации владельца, направлены в сторону предоставления возможности выбора такого использования для граждан.

Отдельным направлением является решение вопросов э-идентификации юридических лиц. Большинство государств – членов ЕС требуют от юридических лиц регистрироваться в так называемом Коммерческом регистре (аналог украинского Единого государственного реестра юридических лиц и физических лиц – предпринимателей). При регистрации каждая компания получает номер, который однозначно ее идентифицирует.

В отличие от граждан, компании не действуют сами по себе, они олицетворяются должностными лицами. Тем не менее, большинство государств – членов ЕС используют средства э-идентификации, специфические для бизнес-учреждений. Большинство из этих средств являются аппаратными ключами, содержащих квалифицированный сертификат электронной подписи. Эти средства э-идентификации могут использоваться не только для аутентификации, но и для подписания документов от имени компании. Следует заметить, что, хотя эти средства э-идентификации могут использоваться исключительно для представления компании, они являются номинативными, то есть содержат идентификационные данные представителей.

Большинство этих средств являются специфическими в конкретных секторах (финансовых, административных, правовых, банковского дела, здравоохранения и т.д.), а средства для использования в различных секторах не являются взаимозаменяемыми.

Как разновидность электронной подписи при осуществлении онлайн-транзакций для э-идентификации юридических лиц может использоваться э-печать и квалифицированная э-печать.

Использование квалифицированной электронной печати позволяет решать вопросы э-идентификации юридических лиц с высоким уровнем гарантий при условии внедрения инфраструктуры открытых ключей и применения сертифицированных средств создания квалифицированной э-подписи. По такой схеме квалифицированный провайдер доверительных услуг выступает в роли провайдера услуг э-идентификации.

Стоит отметить, что в Украине концепция использования э-печати как специального вида ЭЦП внедрена с начала развития системы ЭЦП еще в 2004 г. [55].

Очень важно внедрение альтернативных средств э-идентификации, таких как средства мобильной идентификации (mobile ID), что позволяет предоставлять пользователям возможность выбора, что делает инфра-

структуру э-идентификации более гибкой и привлекательной с точки зрения конечного пользователя. Важно внедрение механизмов регистрации на портале административных э-услуг, альтернативных квалифицированным э-подписям.

Внедрение альтернативных средств э-идентификации является одним из стимулов повышения доли проникновения э-услуг в жизнь населения и бизнеса, что является актуальным для настоящего времени.

Таким образом, проведенные исследования показывают, что применение сервисов идентификации граждан необходимо вести на основе таких базовых принципов: адекватность требований, индивидуальный выбор, разъяснения последствий, контроль распространения. Сервисы идентификации должны включать несколько независимых вариантов идентификации с возможностью выбора пользователем наиболее удобного варианта. При этом единая э-карта с использованием ЭЦП должна рассматриваться только как одно из средств идентификации. Система идентификации должна предусматривать возможность разделения транзакции в административных э-услугах на несколько асинхронных сессий, в которых используются различные механизмы идентификации.

ВЫВОДЫ

Анализ международного опыта показывает, что не существует единой успешной программы э-правительства и э-демократии. Каждая стратегическая программа или план должны быть индивидуальными и учитывать специфические особенности каждой страны или региона. Для большинства стран мира развитие э-управления и э-демократии является одним из национальных приоритетов и рассматривается как общенациональная задача. Информационно-коммуникационным технологиям отводится роль необходимого инструмента социально-экономического прогресса, одного из основных факторов инновационного развития экономики. Э-правительство и э-демократия позволяют наиболее эффективно и в сжатые сроки: повысить национальную конкурентоспособность в высокоинтеллектуальных сферах труда; повысить качество жизни граждан; способствовать становлению открытого демократического общества.

Проведенные исследования позволили определить систему механизмов развития э-правительства из пяти групп: механизмы безопасности в информационном пространстве, механизмы э-взаимодействия, механизмы предоставления э-услуг, механизмы э-демократии и открытого правительства. Для каждой группы определены детальная классификация механизмов обеспечения е-правительства. Характерной особенностью представленной структуры механизмов является их взаимосвязанность, что определяет системный и комплексный подход к внедрению механизмов э-управления.

Механизмы э-взаимодействия обеспечивают информационное взаимодействие органов власти в э-форме при предоставлении административных услуг и выполнении государственных функций. Результатом э-взаимодействия может быть получение информации, предоставление консультации или принятия управленческого решения. Э-взаимодействие по уровню взаимодействия можно классифицировать на одностороннее, интерактивное, транзакционное. Одностороннее э-взаимодействие предполагает: информирование общественности о деятельности органов публичной власти; предоставление нормативно-правового обеспечения о деятельности органов власти; оперативная публикация официальных источников; открытие доступа к публичной информации и открытым данным; формирование отчетных э-форм и оказание помощи по правилам их оформления. Интерактивное э-взаимодействие обеспечивает двустороннее взаимодействие власти с обществом с помощью э-коммуникаций. В процессе интерактивного взаимодействия пользователь имеет возможность обратиться с конкретным запросом, и он может получить конкретный ответ публичных органов по своей проблеме. Транзакционное э-взаимодействие предусматривает предоставление доступа и дальнейшее осуществление реальных сделок (транзакций) по предоставлению э-услуги конкретным физическим или юридическим лицам только после того, как последние начинают отвечать требованиям по идентификации и аутентификации.

Механизмы предоставления э-услуг являются главными составляющими системы э-управления. Их можно классифицировать по составляющим: административные, институциональные, интеграционные, сервисные. Административные механизмы предоставления э-услуг базируются на внедрении административных е-регламентов, процессов, процедур, функций, информационных и технологических карт их выполнения. Введение административных э-регламентов – это инновационный процесс, связанный с внедрением новых подходов к анализу структуры административных процессов и поиском новых моделей функционирования властных структур. Институциональные механизмы предоставления э-услуг предполагают модернизацию всех уровней публичного управления. Внедрение интеграционных механизмов предоставления э-услуг обеспечивает повышение качества предоставления, упрощения и сокращения сроков процедур получения публичных услуг.

Сервисные механизмы предоставления э-услуг связаны с эффективностью обнаружения, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан. Для сервисной организации управления главным показателем эффективности является удовлетворенность потребителей услугами. Интеграционные механизмы предоставления э-услуги основаны на реализации принципа единого окна при предоставлении публичных услуг. Предусматривается исключение или максимально возможное ограничение участия заявителей в процессах сбора из разных инстанций и предоставление в другие инстанции документов и справок, подтверждающих права заявителей на получение услуг.

Результаты исследований свидетельствуют, что развитие э-демократии базируется на внедрении совокупности взаимосвязанных механизмов: сетевой коммуникации; э-голосования; обращений и запросов граждан; э-петиций; сетевого краудсорсинга; онлайн-оценки; э-участия; формирования онлайн-сообществ; автоматизированного мониторинга. Сегодня существует проблема с внедрением технологий интерактивного взаимодействия, э-участия граждан по общественно-политическим вопросам. Также проблемным является инструмент сетевого контроля за деятельностью органов публичной власти, который предполагает не только постоянный мониторинг нерешенных проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, медицины и т.д. и информирования об этих проблемах представителей органов власти с помощью э-технологий, но и наблюдения по самой процедуре разработки и реализации решений, принятых органами власти с участием граждан в данной процедуре. Анализ научных исследований и публикаций позволяет резюмировать, что развитие технологий э-участия в качестве активного элемента э-демократии – глобальная тенденция. Эта тенденция общественной жизни формируется не только государственными структурами, но и общественными организациями и движениями, а также самими гражданами.

Методологической основой стратегии развития систем предоставления э-админуслуг является сервисная концепция публичного управления. Предоставление э-админуслуг в такой концепции становится ключевой функцией сервисного государства. Основные компоненты стратегии развития системы предоставления э-админуслуг – это административное упрощение, упорядочивания админуслуг, децентрализация и развитие интегрированных сервисов. Существует ряд проблемных вопросов, решение которых будет способствовать обеспечению предоставления услуг в интерактивном режиме, среди которых: не определены законодательно общие условия предоставления админуслуг э-средствами и с помощью э-коммуникаций; не обеспечено четкое распределение полномочий и ответственности по предоставлению э-админуслуг между различными органами власти; не определен правовой статус правительственных информационных ресурсов, предоставляемых получателям э-админуслуги; не определены правовые условия защиты персональных данных в процессе предоставления э-админуслуг.

Для обеспечения развития инфраструктуры предоставления админуслуг гражданам с помощью э-коммуникаций целесообразны следующие направления: создание онлайн-сервисов на сайтах субъектов предоставления админуслуг для обеспечения более эффективной системы админуслуг; развитие региональных центров предоставления э-админуслуг для расширения сервисной инфраструктуры взаимодействия между субъектами предоставления услуг; совершенствование работы единого государственного портала админуслуг как портала, на котором любой гражданин может получить все виды админуслуг без каких-либо ограничений.

В процессе исследований обоснована необходимость изменения парадигмы построения сервисов предоставления э-админуслуг. Необходима перестройка сервисов на принципах человеко-ориентированности, формирования комплексной цифровой среды жизнедеятельности граждан и организаций с обеспечением постоянного роста качества е-админуслуг, снижение затрат функционирования и оптимизации взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления, привлечение граждан к процессам управления.

В результате проведенных исследований усовершенствован сервисный механизм предоставления э-админуслуг. Этот механизм предоставления э-админуслуг связан с эффективностью обнаружения, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей граждан. Определены его содержание и составляющие, как совокупность сервисов: идентификации и аутентификации, взаимодействия и интеграции, единого личного кабинета, транзакций, мониторинга качества услуг, информирования и обучения. Внедрение сервисного механизма предоставления услуг должно строиться на удобстве и предсказуемости процедур взаимодействия с органами власти при получении услуг. Процедуры получения услуг должны соответствовать обоснованным ожиданиям граждан.

дан, сложившихся в результате их опыта взаимодействия с организациями, работающими в бизнес сфере. Интерфейсы, реализующие взаимодействие с органами, предоставляющими услуги, должны быть удобными и понятными. Проектирование регламентов взаимодействия и элементов интерфейсов, оценка понимания и удобства реализованных процедур должны осуществляться на основе изучения сценариев поведения граждан с помощью опросных методов. Требования к процедурам предоставления услуг, направленных на обеспечение их удобного и понятного использования, должны быть закреплены нормативно. К базовым сервисам предоставления э-админуслуг относятся: сервис идентификации и аутентификации, сервис взаимодействия и интеграции, сервис единого личного кабинета, сервис транзакций, сервис мониторинга качества услуг, сервис информирования и обучения.

Ключевыми задачами регламентации и предоставления админуслуг в органах публичной власти являются: повышение качества предоставления админуслуг и их доступности для граждан и организаций; ориентация деятельности органов публичной власти на интересы заявителей; повышение качества и эффективности административных процессов за счет ориентации на конечный результат; повышение открытости деятельности органов публичной власти за счет внедрения открытых административных е-регламентов; уменьшение возможностей для административного усмотрения лиц, принимающих решения; снижение затрат при взаимодействии граждан и организаций с органами публичной власти за счет внедрения э-управления; обеспечение общественного контроля над осуществлением органами публичной власти и закрепленных за ними функций.

Применение сервисов идентификации граждан необходимо вести на основе таких базовых принципов: адекватность требований, индивидуальный выбор, разъяснения последствий, контроль распространения. Сервисы идентификации должны включать нескольких независимых вариантов идентификации с возможностью выбора пользователем наиболее удобного варианта. При этом единая э-карта с использованием э-подписи должна рассматриваться только как одно из средств идентификации. Система идентификации должна предусматривать возможность разделения транзакции до э-админуслуг на несколько асинхронных сессий, в которых используются различные средства идентификации.

Таким образом, в результате проведенных исследований предложена система взаимосвязанных механизмов развития э-правительства и э-демократии, обоснована методология развития инновационно-ориентированного общества, приведены инновационные технологии и механизмы развития э-коммуникаций, обоснована методология регламентации и предоставления э-админуслуг, даны практические рекомендации по совершенствованию инфраструктуры сервисно-ориентированного государства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Annttiroiko A.-V. A Brief Introduction to the Field of E-Government [Text] / A.-V. Annttiroiko // Electronic government: concepts, methodologies, tools and applications. – New York : Information Science Reference, 2008. – P. 41–75.
2. Comparative Study of the Russian, USA and UK E-Petition Initiatives // ACM International Conference Proceeding Series. ICEGOV 2013 – 7th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance: Proceedings. Seoul; South Korea; 22-25 October ; N.Y. : ACM, 2013. – P. 73–76
3. Finger M. Electronic Governance [Text] / M. Finger, T. Langenberg // Encyclopedia of Digital Government. – 2007. – Vol. 2. – P. 629–633.
4. Gil-Garcia J. R. Understanding the evolution of e-government: The influence of systems of rules on public sector dynamics / J. R. Gil-Garcia, I. J. Martinez-Moyano // Government Information Quarterly. – 2007. – № 24 (2). – P. 266–290.
5. How to ... fight government corruption / The Guardian. – Mode of access : <http://www.theguardian.com/global-developmentprofessionals-network/2014/may/13/anti-corruptionagencies-transparency-tactics> .
6. Klamó L. Successfully implementing e-government: fundamental issues and a case study in the USA / L. Klamó, W. W. Huang, K.L.Wang, T. Le // Electronic Government, an International Journal. – 2006. – № 3(2). – P. 158–173.
7. Kupryashin GL Public administration through institutional changes // Polis. – 2012. – Number 6. – P. 123.
8. Lunev AP, TA Mordasova Public administration and implementation of public interests and conflicting public policy // Studies in the Humanities. – 2011. Number I (37). – S. 212 .
9. Maio A. D. What Is Open Government For? / Maio A. D. // Gartner Blog Network, March 19th, 2010. – URL : http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/03/19/what-is-open-government-for/
10. Maio A. D. The Bright Dark Side of Government 2.0: Are We Ready? // Gartner Blog Network, September 8th, 2009, March 19th, 2010. URL : http://blogs.gartner.com/andrea_dimaio/2010/03/19/the-bright-dark-side-of-government-2-0-are-weready/.
11. Michel H. e-Administration, e-Government, e-Governance and the Learning City: A typology of Citizenship management using ICTs [Text] / H. Michel // The Electronic Journal of e-Government. – 2005. – № 3(4). – P. 213–218.
12. Osborne D. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading. – Mass., 1992.
13. Public Governance and Management. Definitions and Concepts: E-government. Web site of the OECD / OECD. – 2002. – URL: http://www.oecd.org/EN/about_further_page/0,,EN-about_further_page-300-nodirectorate-no-no--11-no-no-1,FF.html .
14. Public sector information: a key resource for Europe Green Paper on Public Sector Information in the Information Society / European Commission. – Brussels : European Commission, 1999. – 28 p.
15. What is Good Governance? / UNESCAP. – <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> .
16. YA Nisnevich “E-govemment” as a post-industrial philosophy of government // Theory and practice of social and scientific information. 2004. Number 19. – P. 158.
17. Абдуллаев И. З. Информационное общество и глобализация: Критика неолиберальной концепции / И. З Абдуллаев. – Ташкент : Фан ва технология, 2006. – 191с.

18. Алексеева Ю. А. Оценка качества оказания государственных услуг / Ю. А. Алексеева, Е. А. Эрман // Информационные технологии в управлении. – Режим доступа : http://www.aspu.ru/images/File/ilil_new/Section1.pdf.
19. Аналіз тенденцій світового досвіду побудови інформаційного суспільства. – Режим доступа : http://www.ecsor.com.ua/files/indicator_r1.pdf.
20. Антонов Я. В. Электронное голосование в системе электронной демократии: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М. : 2015. – 213 с.
21. Баранов О. А. Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування / О. А. Баранов, І. М. Попова. – Режим доступа : <http://www.its.kpi.ua/>.
22. Бова Т. В. Формування механізму державного управління функціонування національної інноваційної системи / Т. В. Бова // Економіка та держава. – 2010. – № 4. – С. 132–134.
23. Бондарчук В. Д. Державне регулювання інноваційного розвитку регіону / В. Д. Бондарчук // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 93–95.
24. Боротьба з корупцією: що потрібно знати кожному. (Інфографіка) / Institute of world policy. – Режим доступа : <http://iwp.org.ua/ukr/public/1022.html>.
25. Будкін В. Інноваційна модель розвитку національних економік / В. Будкін // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 67–78.
26. Величківчак М. Б. Електронний документообіг, тенденції та перспективи / М. Б. Величківчак, Н. В. Мітрофан, Н. Е. Кунанець // Вісник Нац. ун-ту “Львів. політехніка”. – 2010. – № 689. – С. 44–53.
27. Виноградова Н. С. Открытое правительство и “электронное правительство” в мире / Н. С. Виноградова, О. А. Моисеева. – Режим доступа : http://mgutm.ru/jurnal/tehnologii_21veka/eni8_chat1/section5/3.pdf.
28. Гриценко О. В. Державна політика розвитку інформаційного суспільства як об’єкт наукових досліджень / О. В. Гриценко // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 4 (13) – С. 77–82.
29. Давыдов К. В. Электронные административные процедуры и регламенты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации / Давыдов К. В. // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Серия : Право. – 2010. – № 2. – С. 169–182.
30. Данько Ю. А. Теорії інформаційного суспільства в сучасному науковому дискурсі / Ю. А. Данько // Сучасне суспільство. – 2013. – Вип. 1. – С. 76–84.
31. Дегтяр А. О. Методологічні засади прийняття інвестиційних рішень органами державного управління / А. О. Дегтяр, М. В. Гончаренко // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2010. – № 1. – С. 24–27.
32. Дорогова Ю. А. Декларирование доходов государственных служащих как инструмент противодействия коррупции / Ю. А. Дорогова, Е. Г. Лоткова // Успехи современного естествознания. – 2012. – № 4. – С. 210–211.
33. Дьякова Е. Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации / Е. Г. Дьякова // Научный ежегодник Ин-та филос. и права УрО РАН. – Екатеринбург, 2011. – № 11. – С. 235–252.
34. Заброна Д. Г. Адміністративні регламенти як засіб запобігання корупції / Д. Г. Заброна // Вісник Запорізьк. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2014. – № 1. – С. 109–119. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vznu_Jur_2014_1_21.pdf.
35. Згуровський М. Шлях до інформаційного суспільства – від Женеви до Тунісу / М. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2005. – 9 верес.

36. Зуева А. С. Представление сведений о расходах государственными служащими в зарубежных странах / А. С. Зуева // Правовое поле современной экономики. – 2012. – № 9. – С. 85–90.
37. Зырянов С. Г. Феномен электронной демократии — анализ попыток концептуального рассмотрения / С. Г. Зырянов, Е. В. Алдошенко // Актуальные проблемы социологии молодежи, культуры, образования и управления : материалы междунар. конф. Екатеринбург, 28 февр. 2014 г. – Екатеринбург : УрФУ, 2014. – Т. 4. – С. 245–250.
38. Клименко А. В. Электронные административные регламенты / А. В. Клименко // Теория и практика государственного управления. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления / Ин-т проблем гос. и муницип. упр. ; Высш. шк. экономики. – М. : Эпифания, 2004.
39. Клименко І. В. Електронні послуги : навч. посіб. / І. В. Клименко ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ при Президентові України, 2014. – 100 с.
40. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Maristr”, 2010. – 312 с.
41. Клімушин П. С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Maristr”, 2016. – 524 с.
42. Князевич А. О. Інноваційний лаг і його роль в інноваційному процесі / А. О. Князевич // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 26–30.
43. Коженко Я. В. Особенности правового регулирования деятельности по оказанию государственных услуг в сервисном государстве / Я. В. Коженко // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 1. – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/ru/article/view?id=7602>.
44. Кондратов Д. В. Концепция “открытые данные” как один из элементов концепции “открытое правительство” / Д. В. Кондратов // Местное самоуправление в системе публичной власти. – Саратов, 2015. – Режим доступа : <http://ssrn.com/abstract=2657952>.
45. Концепция развития в Российской Федерации механизмов электронной демократии до 2020 г. / Рос. Агентство развития информ. общ-ва (РАРИО). – Режим доступа : http://rario.ru/projects/Congress_conception.php.
46. Мальцева І. В. Інформаційне забезпечення процесу звернення громадян / І. В. Мальцева // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2014. – № 2. – С. 32–36. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/drdu_2014_2_8.
47. Марков А. С. Безопасность доступа: подготовка к CISSP / А. С. Марков, В. Л. Цирлов // Вопросы кибербезопасности. – 2015. – Вып. 2 (10). – С. 60–68.
48. Мельникова Т. С. Современные тенденции развития электронной демократии в России / Т. С. Мельникова // Вісник Нац. авіац. ун-ту. Серія : Філософія. Культурологія. – 2014. – № 1. – С. 114–118. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnau_f_2014_1_30.
49. Мельниченко О. А. Інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки: соціально-економічні та державно-управлінські аспекти / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2011. – № 1.
50. Меркулова Т. В. Развитие электронного правительства в Украине на фоне мировых тенденций / Т. В. Меркулова, Е. Ю. Кононова // JOURNAL OF

INSTITUTIONAL STUDIES. (Журнал институциональных исследований). – 2010 – № 4, т. 2. – Режим доступа : <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/04/20/1268025692/JIS2.4-7.pdf>.

51. Миронычева А. С. Система межведомственного электронного взаимодействия как механизм работы электронного правительства / А. С. Миронычева // Вестник Ростов. соц.-экон. ин-та, 2013. – № 2. – С. 8–16.

52. Мирошніченко І. В. Екосистема інтерактивних механізмів мережевого публічного управління в контексті розвитку публічної політики в Росії / І. В. Мирошніченко // Каспійський регіон: політика, економіка, культура. – 2014. – № 1. – С. 56–72.

53. Мишишин В. І. Аналіз особливостей побудови систем електронного урядування в Україні / В. І. Мишишин, П. І. Жежнич // Інформаційні системи та мережі : вісн. Нац. ун-ту “Львів. політехніка”. – 2011. – № 699. – Режим доступа : http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/01/25/20110119_otchet_v_5_1.pdf С. 164–175.

54. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі : навч. посіб. для посадових осіб місц. самоврядування / В. Тимошук / Асоціація міст України – К. : ВІ ЕН ЕЙ, 2015. – 124 с.

55. Національна стратегія електронної ідентифікації України. Біла книга з електронного урядування / під редакцією О. Потія та Ю. Козлова. – Режим доступа : http://dknii.gov.ua/sites/default/files/wb_eid_20_03_0.pdf.

56. Новгородцев В. М. Аналіз нормативно-правових актів опротиводєйствию коррупици в Україне / В. М. Новгородцев // Сервис в России и за рубежом, 2015. – Т. 9. – № 1 (57). – С. 14–23.

57. Опак К. М. До питання інституційного вдосконалення протидії корупції в Україні: міжнар. досвід / К. М. Опак // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2014. – № 2. – С. 54–58. – Режим доступа : http://nbuv.gov.ua/UJRN/boz_2014_2_14.

58. Орлов О. В. Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magіstr”, 2012. – 196 с.

59. Осідач А. О. Розроблення архітектури системи корпоративного документообігу / А. О. Осідач // Технологический аудит и резервы производства. – 2014. – № 6 (3). – С. 9–16. – Режим доступа : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv_2014_6\(3\)_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tatrv_2014_6(3)_3).

60. Открытые государственные данные: российский и зарубежный опыт : информ. обзор. Серия “Развитие информационного общества и электронного правительства” / Центр технологий электрон. правительства НИУ ИТМО. – М, 2012. – Вып. 3. – 8 с.

61. Павроз А. В. Электронное правительство и современные административные реформы / А. В. Павроз // Политическая наука. – 2008. – № 2. – С. 173–191.

62. Петраков С. І. Моделі державного регулювання інформаційної сфери : закордонний досвід. – Режим доступа : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ardu/2011_1/doc/4/08.pdf.

63. Петровський П. Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 523–525.

64. Петровський П. Сервісна концепція державного управління / П. Петровський // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / [наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.]. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 523–525.
65. Пономарев С. В. “Электронное правительство”: административные и гражданские практики в современной России : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / С. В. Пономарев. – Пермь, 2014. – 20 с. – Режим доступа : http://spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__politicheskie_instituti_prozessi_i_tehnologii9/_dissertazija_ponomarev.pdf.
66. Почепцов Г. Г. Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
67. Предложения по направлению работ над электронными административными регламентами на федеральном уровне в Российской Федерации и обзор международного опыта реализации электронных административных регламентов в органах исполнительной власти : аналит. записка. / Экспертная группа “Автоматизация и внедрение электронных административных регламентов”. – М. : Мин-во информ. технологий и связи РФ, 2004 – 34 с.
68. Про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій на внутрішньому ринку і скасування Директиви 1999/93/ЄС : Регламент ЄС №910/2014 Європейського парламенту та Ради від 23 липня 2014. – Режим доступу : http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.257.01.0073.01.ENG.
69. Прошалікіна А. М. Формування національних інноваційних систем у країнах із трансформаційною економікою / А. М. Прошалікіна // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 72–77.
70. Пшенична В. П. Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Держава та економіка. – 2010. – № 6. – С. 59–61.
71. Решота В. В. Електронна петиція як новий інструмент звернення громадян до органів публічної адміністрації / В. В. Решота // Науковий вісн. Міжнар. гуманіт. ун-ту. Серія : Юриспруденція. – 2015. – № 15, т. 1. – С. 91–94.
72. Радченко С. В. Особливості систем електронного документообігу у державних органах України / С. В. Радченко // Архіви України. – 2013. – № 4. – С. 39–53. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/ay_2013_4_3.
73. Ракитов А. И. Философия компьютерной революции / А. И. Ракитов. – М. : Политиздат, 1991. – 287 с.
74. Савченко И. А. Современные методы осуществления диалога между государством и обществом / И. А. Савченко // Социально-экономические и психологические проблемы управления. – М. : МГППУ, 2013. – С. 76–89. – Режим доступа : http://psyjournals.ru/files/64939/6_Savchenko.PDF.
75. Сазонов А. В. Инфраструктура и технология управления правами субъектов в трансграничном пространстве / А. В. Сазонов // Вопросы защиты информации. – 2012. – № 3. – С. 83–87.
76. Саліхов О. Б. П'ять кроків до створення та успішної реалізації національної інноваційної стратегії. Досвід Європи / О. Б. Саліхов, О. В. Крехівський // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 9–15.

77. Семенченко А. Вимірювальна система розвитку інформаційного суспільства та електронного врядування: інструмент формування й реалізації державної політики і протидії корупції / А. Семенченко, А. Журавльов // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 107–120. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2012_1_14.pdf.

78. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та наук.-методол. підходи щодо їх удосконалення / А. І. Семенченко // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 2013. – № 1. – С. 55–74. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Vnadu_2013_1_9.pdf.

79. Сенюта С. Я. Предмет правового регулювання телекомунікацій за законодавством України / С. Я. Сенюта // Вісник Харк. нац. ун-ту ім. В. Н. Каразіна. Серія : Право. – 2011. – № 945. – № 9.

80. Системный проект на создание и эксплуатацию инфраструктуры электронного правительства. – Режим доступу : http://irkobl.ru/sites/inform/documents/doc/E_Government.pdf.

81. Системный проект электронного правительства Российской Федерации. Электронное правительство 2020. – М. : Минкомсвязь России, 2016 – 94с.

82. Скалацький В. М. Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз) : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03 / В. М. Скалацький. – Режим доступу : <http://disser.com.ua/contents/7365.htm>.

83. Сморгунов Л. В. От электронного государства к электронному управлению: Смена парадигмы / Л. В. Сморгунов // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука : сб. науч. тр. – М. : ИНИОН, 2007. – № 4. – С. 20–49.

84. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилиєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко] ; за заг. ред. проф. В. І. Полохала. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 632 с.

85. Стырин Е. М. Государственное управление на основе открытых данных: перспективы развития / препринт WP8/2012/ / Е. М. Стырин ; Нац. исслед. ун-т “Высш. шк. экономики”. – М. : ИД Высш. шк. экономики, 2012. – 32 с.

86. Сумак Н. А. Використання Україною міжнародного досвіду управління інноваційною діяльністю [Електронний ресурс] / Н. А. Сумак // Режим доступу : http://uiis.com.ua/conf_22/.

87. Теоретичні та організаційно-методичні засади надання державних послуг в електронній формі : наук. розробка / [авт. кол. : В. Г. Логвінов, І. О. Макарова, М. В. Мазуркевич та ін.]. – К. : НАДУ, 2012. – 60 с.

88. Туркова О. Проблемы информатизации процедур предоставления административных услуг в Украине / О. Туркова // LEGEA SI VIATA : междунар. науч.-практ. прав. журн. – 2015. – № 11/3(287) – Режим доступу : <http://www.legeasiviata.in.ua/archive/2015/11-3/30.pdf>.

89. Франгулова Е. В. Классификация подходов к интеграции и интероперабельности информационных систем / Е. В. Франгулова // Вестник Астрахан. гос. техн. ун-та. Серия : Управление, вычислительная техника и информатика. – 2010. – № 2. – С. 176–179.

90. Фурсеев Е. Возможности электронного участия в процессе принятия политических решений / Е. Фурсеев // Политическая сфера. – 2008. – № 10 – С. 93–101.

91. Хасаншин И. А. Системы поддержки принятия решений в управлении региональным электронным правительством / И. А. Хасаншин. – М. : Горячая линия-Телеком, 2013. – 104 с.
92. Хохлова Н. Мировые “электронные правительства” идут по пути “одного окна”. – Режим доступа : http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2008/articles/zarubej_opit_el_gov.shtml.
93. Храмцовская Н. А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации / Н. А. Храмцовская // Информационные системы для научных исследований. – СПб., 2012. – С. 316–322.
94. Чеботарева А. А. Механизмы электронной демократии: возможности и проблемы их реализации в Российской Федерации / А. А. Чеботарева // Правовая информатика. – 2012. – Вып. 3 – С. 49–54.
95. Черешкин Д. С. Сетевая информационная революция / Д. С. Черешкин, Г. Л. Смолян // Информационные ресурсы России. – 1997. – № 4. – С. 15–18.
96. Чернов А. А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А. А. Чернов. – М. : Дашков и К°, 2004. – 232 с.
97. Чугунов А. В. Исследование “электронного участия” с использованием методов и технологий автоматизированного мониторинга веб-ресурсов / А. В. Чугунов // Программа конференции “Научный сервис в сети интернет”. – М. : ИПМ им. М. В. Келдыша, 2015. – С. 365–374. – Режим доступа : <http://keldysh.ru/abrau/2015/365.pdf>.
98. Чугунов А. В. Развитие информационного общества: теории, концепции и программы : учеб. пособие / А. В. Чугунов. – СПб. : Ф-т филологии и искусств СПбГУ, 2007. – 98 с.
99. Чугунов А. В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление / А. В. Чугунов // Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению “Информационно-телекоммуникационные системы”. – М., 2008. – 55 с. – Режим доступа : <http://window.edu.ru/resource/805/58805>.
100. Шаров Ю. П. Демократичні зміни в публічному управлінні: програмно-цільова ідеологія здійснення / Ю. П. Шаров // Вісн. Акад. митної служби України. Серія : Державне управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 33–38.
101. Шедий М. В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции / М. В. Шедий // Среднерусский вестн. обществ. наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130.
102. Шляхтина С. Электронное правительство в цифрах и фактах / С. Шляхтина // КомпьютерПресс. – 2007. – № 2. – Режим доступа : <http://compress.ru/article.aspx?id=17274&iid=799>.
103. Янов О. А. Проблема открытости персональных данных государственных служащих о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера / О. А. Янов, С. И. Гутник // Известия ВУЗов Кыргызстана. – 2015. – № 5. – С. 121–124.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
1. СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА	6
1.1. Информационное общество как общество знаний	6
1.2. Стратегии и программы развития информационного общества	13
1.3. Электронная коммуникация как механизм развития иннова- ционно ориентированного общества	16
2. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ	24
2.1. Функциональная модель и компоненты электронного прави- тельства	24
2.2. Механизмы развития электронного управления	37
2.3. Механизмы развития э-демократии	53
2.4. Механизмы обеспечения открытого правительства	71
3. ИНФРАСТРУКТУРА СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОГО ГОСУДАРСТВА	89
3.1. Сервисный механизм предоставления э-админуслуг	89
3.2. Методологии регламентации и предоставления э-админуслуг	97
3.3. Внедрение административных э-регламентов	100
3.4. Внедрение сервисов идентификации граждан	106
ВЫВОДЫ	112
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	116

Научное издание

**Климушин Петр Сергеевич
Спасибов Дмитрий Викторович**

МЕХАНИЗМЫ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

Монография

Под редакцией А. В. Радченко

Компьютерная верстка *В. В. Богатова*

Подписано к печати 20.11.2017. Формат 60х84 $\frac{1}{16}$.
Гарнитура Times New Roman. Усл. печат. лис. 7,21.
Учет.-изд. лис. 8,3. Тираж 300 прим.

Издательство Харьковского регионального института
государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины
«Магистр»

Свидетельство субъекта издательского дела ДК № 1654 от 19.01.2004 г.
61001, г. Харьков, просп. Московский, 75, тел. (057) 732-32-55, 732-51-40.
электронный адрес: nauka@kbuara.kharkov.ua

Отпечатано с оригинал-макета в типографии “Тим Паблিশ Груп”
61135, г. Харьков, просп. Гагарина, 129, тел. (057) 755-38-01,
e-mail: tpgtim@gmail.com
www.tpg.in.ua