

УДК 32

Электронное администрирование в практике современного государственного управления

Косоруков Артем Андреевич

Кандидат политических наук, старший преподаватель,
Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,
119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, 1;
e-mail: Kosorukovmsu@mail.ru

Аннотация

Исследование практики внедрения электронного администрирования сохраняет свою высокую значимость и актуальность для современного общества, которое сталкивается с постоянной необходимостью совершенствования информационных технологий и использования их возможностей в практике государственного управления. Стремясь повысить эффективность и качество работы с гражданами и организациями, современное государство находится в постоянном поиске путей оптимизации, повышения эффективности и результативности системы государственного управления, чему в немалой степени способствует автоматизация, информатизация и трансформация государственного управления на базе технологий электронного администрирования. Электронное администрирование касается многих структурных элементов информационного пространства государства, однако в данной статье речь идет о таком его элементе как информационное пространство государственного управления. В рамках данного пространства речь идет о внедрении на базе электронных технологий наиболее инновационных форм организации государственного управления, показавших свою эффективность в корпоративном секторе, начиная с электронного документооборота и заканчивая облачными сервисами. В статье рассмотрен европейский и российский опыт внедрения технологий электронного администрирования, выделены основные стадии данного процесса, а также обозначены основные аспекты совершенствования практики электронного администрирования в направлении построения электронного государства.

Для цитирования в научных исследованиях

Косоруков А.А. Электронное администрирование в практике современного государственного управления // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 3А. С. 16-24.

Ключевые слова

Электронное администрирование, электронное государство, информационно-коммуникационные технологии, государственные услуги, электронный документооборот, новый государственный менеджмент, открытое государственное управление, государственное облако.

Введение

Под электронным администрированием следует понимать совокупность электронных технологий, способствующих переходу к практике оказания государственных услуг в электронном виде, который становится возможным через реорганизацию и оптимизацию структуры государственного управления, перестройку на электронной технологической основе документооборота как внутри органов государственного управления, так и с их контрагентами, направленную на постоянное увеличение показателей эффективности, производительности и конкурентоспособности государства.

Основная часть

В рамках адаптации электронного администрирования к масштабам всего государственного аппарата можно говорить о поэтапном формировании электронного государства (электронного правительства, электронного парламента и электронного судопроизводства), которое находится в непрерывном процессе технико-технологического совершенствования и неразрывно связано с формирующимся на наших глазах электронным гражданским обществом, которое и выступает основным «заказчиком» данного процесса. В этой связи электронное администрирование необходимо рассматривать с позиции современного интерактивного управления, критерии эффективности которого во многом лежат в плоскости удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, в том числе, доступом к их получению в электронном виде [Кравченко, Мамычев, 2014].

Концептуальной основой для зарождения идеи электронного администрирования послужила идеология нового государственного менеджмента [Osborne, Gaebler, 1992]. Данная идеология стала основополагающим стимулом к инициации административных реформ в западных странах в начале 1990-х годов. В рамках концепции менеджериализма в практику государственного управления стали активно внедряться методы и инструменты управления, выработанные в корпоративном секторе рыночной экономики. Данный процесс можно разбить на следующие основные направления:

1. Деятельность государства, органов исполнительной власти всех уровней рассматривается как процесс оказания услуг населению (этим идеям созвучна концепция сервисно ориентированного государства [Коженко, Мамычев, 2010]);

2. Органы исполнительной власти осваивают новые области управления, в частности начинают активно заниматься региональным маркетингом земли, жилья, инвестиций, туристических услуг и др., направленным на привлечение в регион новых экономических агентов и повышение конкуренции за конечного потребителя – жителя региона;

3. Результаты деятельности органов исполнительной власти подвергаются количественной оценке (используются процедуры оценивания и измерения достижений (performance management), позволяющие выдерживать высокие стандарты эффективности организации, моделировать и оценивать компетенции подразделений и работников);

4. Внедряется реинжиниринг администрирования в государственных учреждениях с использованием корпоративного опыта (периодически пересматриваются функции и устоявшиеся способы решения задач);

5. Появляется «новая отчетность» в сфере государственного управления, включающая публикацию докладов об основных целях и направлениях деятельности государственного учреждения, эффективности управления ресурсами и достигнутых результатах;

6. Проводится мониторинг качества финансового менеджмента на уровне государственного управления по таким показателям, как среднесрочное финансовое планирование, своевременность принятия и исполнения бюджета по расходам и доходам, объем судебных исков и качество исполнения судебных решений и др. [Баранова, 2016]

Важнейшими стимулами к возникновению концепции электронного администрирования в конце XX века послужили две ключевые тенденции. Первая тенденция связана с глобальным и повсеместным реформированием государственного управления на базе идей нового государственного менеджмента, обусловленным необходимостью повышения его эффективности. Вторая тенденция заключается в стремительном развитии информационно-коммуникационных технологий и постепенным внедрением электронных технологий в сферу государственного администрирования.

Касательно появления самого термина «электронное администрирование», необходимо отметить инициативу Национального научного фонда в 1997 году. Тогда в США была поставлена цель улучшения работы федеральной администрации на базе электронных (цифровых) технологий [Дятлов, 2013]. Преодолевая недостатки традиционного бюрократического администрирования как совокупности организационных и правовых способов реализации функций государственного управления, электронные технологии выступили ключевым фактором модернизации государственного управления, в частности, практики оказания государственных услуг, опираясь на такие положения нового государственного менеджмента как ориентация на потребителя, а также поощрение предпринимательства, конкуренции и децентрализации в государственном секторе.

В результате вплоть до настоящего времени электронное администрирование стало подразумевать применение следующих управленческих методов:

1. Автоматизация – в отношении таких процессов, как сбор, хранение, анализ и передача информации, которая может реализовываться в форме перевода документооборота из бумажного в электронные форматы в рамках трех основных моделей: а) модели административного электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти, б) модели государственно-частного электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти и бизнесом в целях прозрачности тендеров и регистрации торговых сделок, в) модели гражданского электронного документооборота и обмена информацией между органами государственной власти и гражданами, предусматривающая предоставление всего спектра государственных услуг, проведения электронного голосования, предоставления онлайн доступа к документам и актам органов государственной власти;

2. Информатизация – в отношении информационного обеспечения полномочий и функций органов государственного управления, подразумевающая создание автоматизированных информационных систем и Интернет-порталов органов исполнительной, законодательной и судебной власти;

3. Трансформация – применение информационно-коммуникационных технологий в рамках создания новых или поддержки традиционных функций органов государственного управления. В частности, предоставление государственных услуг посредством электронных форм взаимодействия государства и гражданина на базе современных Интернет-технологий и мобильных устройств.

Таким образом, целевая направленность электронного администрирования изначально заключалась в оптимизации внутриорганизационной работы органов государственной власти на

базе современных технологий, при том, что одна только технологическая модернизация не могла привести к необходимой трансформации внутренних взаимодействий в системе государственного управления.

Важным этапом в развитии электронного администрирования стала реализация программы «Электронная Европа», которая была разработана и утверждена в 2002 году на основе проекта «Европейская сфера исследований» ERA. Данная программа выступила основополагающим документом, суть которого заключалась в широкомасштабном использовании Интернет-технологий в сфере государственного управления с привлечением сторонних разработчиков из сферы бизнеса и некоммерческих организаций. К этому же относится создание официальных сайтов органов власти и обеспечение электронного доступа к получению государственных услуг. В результате реализации данной программы на уровне ЕС были отмечены рост гражданской активности и активизация бизнес-структур в сети Интернет, разработка и запуск многочисленных Интернет-сервисов органов государственного управления, повышающих возможности для широких слоев населения получать электронные услуги.

Следующим важным шагом в формировании электронного администрирования в государствах Европейского союза стало расширение масштаба использования online-режима в практике оказания государственных услуг. Эта задача стала одним из ключевых направлений в программе «Электронная Европа – 2005». Реализация данной программы позволила сделать большой прорыв в системе электронного предоставления государственных услуг, но уже здесь были выявлены некоторые проблемные моменты. В том числе, были обнаружены значительные различия между странами-участницами Европейского союза с точки зрения диапазона предоставляемых услуг. Решение данной проблемы было найдено в дальнейшем усилении координации и сотрудничества стран ЕС.

В рамках дальнейшего развития электронного администрирования в ЕС в 2010 году была принята новая программа «Европа 2020». Программа включает несколько проектов, среди которых следует отметить проект «Информационно-коммуникационные технологии и электронное правительство: план действий на 2011-2015 годы». На данный момент можно говорить обо в целом успешной реализации данной программы и достижении основных целевых показателей при создании электронного правительства в странах Европейского союза. В странах ЕС, несмотря на заметные страновые различия, создана система интерактивного взаимодействия государства и гражданина в режиме реального времени и на базе электронного документооборота [Олейник, Мельничук, 2014].

Однако успешную практику электронного администрирования в системе государственного управления следует рассматривать скорее, как условие для дальнейшего становления электронного государства. В последнее, помимо электронного правительства, также входят – электронный парламент и электронное правосудие, причем помимо национального уровня, они выстраиваются также и на региональном, и муниципальном уровнях управления. Следовательно, электронное государство отражает себе реально существующие институты и ветви государственной власти, при этом оно продолжает развиваться вместе с ними, распространяя принципы электронного администрирования на все большее количество органов и уровней государственного управления.

Электронное государство не следует считать исключительно процессом внедрения в государственное управление информационно-коммуникационных технологий. Несомненно, что ИКТ являются неотъемлемым инструментом в построении электронного государства, однако ключевым и первоочередным в этом процессе является повышение качества и

эффективности самого государственного управления, оптимизация взаимодействия и модернизация каналов коммуникации органов государственного управления, рационализация сферы взаимодействия государства, общества и бизнеса. Электронное администрирование, которое в наибольшей степени зависит от внедрения ИКТ, является основой или базисом для построения электронного государства, которое по своей значимости для общественного развития выходит за рамки одного только использования ИКТ, так как своей конечной целью ставит преобразование и трансформацию взаимоотношений между государством и обществом на базе координации и совместного производства государственных услуг и функций [Целищева, www].

Исходя из зарубежного опыта развития электронного администрирования можно говорить о следующих стадиях, которыми сопровождается данный процесс: 1) информационная стадия или стадия информатизации государственных организаций (обеспечение доступа к информации о деятельности органов государственной власти посредством ИКТ, 2) стадия одностороннего интерактивного взаимодействия с потребителями государственных услуг (по модели вещания с минимальной обратной связью - (публикация законодательных актов, нормативно-правовых актов, различных бланков, статистики и аналитики)), 3) стадия двустороннего интерактивного взаимодействия с потребителями государственных услуг (диалоговая модель с развитой системой обратной связи - привлечение гражданского общества к государственному управлению – реализация принципов интерактивности через создание обратной связи, формирования каналов коммуникаций. Речь идет о сокращении дистанции и времени на обращение в органы государственной власти), 4) стадия транзакционного взаимодействия (вовлечение потребителей в совместное производство государственных услуг на базе электронного инструментария Интернет-порталов: получение различных справок и выписок, оплата налогов и штрафов, государственных пошлин и коммунальных услуг др.), 5) стадия полной интеграции между базами данных различных ведомств, а также между федеральным, региональным и муниципальным уровнями управления, причем как на уровне распределенных баз данных, так и на уровне единой интегрированной бэк-офисной инфраструктуры, обеспечивающей интероперабельность и перевод государственных услуг в online-режим предоставления по умолчанию [Лавров, 2012].

В Российской Федерации принципы электронного администрирования были прописаны еще в 2002 году в Федеральной целевой программе «Электронная Россия», которую можно считать точкой отчета первого этапа электронного администрирования в России. Реализация данной программы должна была привести к созданию качественной и результативной системы взаимодействия государства, граждан и организаций в электронном формате. В ходе реализации данной программы электронное администрирование стало неотъемлемым условием разработки и реализации электронного правительства. Необходимость внедрения электронного администрирования в РФ, как отмечают исследователи, была вызвана недостаточной эффективностью механизмов передачи информации, определяющих качество подготовки и принятия государственных решений в условиях развития ИКТ. Целью электронного администрирования стало повышение качества взаимодействия органов государственного управления и граждан через расширение к информации о деятельности государства, повышения оперативности оказания государственных услуг, а также внедрения единых стандартов обслуживания населения вне зависимости от места проживания. Предполагалось, что электронное администрирование позволит за счет использования современных технологий вовлекать в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений

значительное количество людей, представляющих самые широкие слои населения и обладающих различным горизонтом планирования [Павлютенкова, 2013].

Концепция электронного администрирования в России подразумевает создание множества специализированных государственных автоматизированных систем. Данная концепция в рамках развития современного российского государства реализуется в рамках государственной программы «Информационное общество» на период 2011-2020 годы и Стратегии развития информационного общества в РФ на период 2017-2030 годы. Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 гг.)» нацелена на повышение качества жизни и работы граждан, развитие экономического потенциала страны на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Целевые направления государственной программы заключаются в расширении доступа к сети «Интернет», обеспечении равного доступа граждан к информационной среде, внедрении электронных форм предоставления государственных услуг, а также предотвращении угроз в информационном обществе. Данная государственная программа позволяет также оптимизировать процесс взаимодействия между государственными органами в процессе исполнения отведенных им функций, выполнения административных процессов и задач. Также качественно меняется система электронного документооборота, что способствует упрощению внутриорганизационной работы государственных органов.

Электронное администрирование задает основной вектор движения к открытому государственному управлению, которое определяется переходом от однонаправленного, «порционного» информирования граждан и организаций к созданию эффективных механизмов обратной связи, выстраиванию равноправных, партнерских взаимоотношений органов государственной власти с гражданским обществом [Дмитриева, Стырин, 2014]. В этой связи одной из важнейших целей реализации государственной программы «Информационное общество (2011-2020 гг.)» выступает качественная трансформация представлений общества о системе государственного управления как об открытой и эффективной системе. Однако, практическая реализации концепция открытого государственного управления, по мнению многих исследователей, сталкивается с рядом сложностей. Причины тому кроются в том, что открытое государственное управление в недостаточной мере поддержано практикой использования открытых данных, сопровождается неоправданно высокими затратами на перевод данных о деятельности органов государственной власти в унифицированные форматы открытых данных и слабой заинтересованностью сторонних разработчиков в использовании доступных наборов открытых данных в своей деятельности [Пономарев, 2014]. Более того, наблюдается субъективное неприятие или неготовность к открытому государственному управлению на уровне навыков и компетенций государственных служащих и граждан. Деперсонализация процесса оказания государственных услуг, несмотря на экономию ресурсов и снижение административных барьеров, имеет свои недостатки, связанные с необходимостью поддержания необходимого уровня ответственности чиновника за должное исполнение им своих полномочий в условиях, когда гражданин все меньше контактирует с представителями государства в живую. Препятствием на пути к развитию открытого государственного управления также являются кризисные явления в российской экономике, сказывающиеся на темпах внедрения электронных технологий в государственном секторе [Красильников, 2012].

В настоящее время наиболее успешным направлением электронного администрирования в современной России можно считать систему оказания государственных услуг в электронном виде, которая находится в процессе перманентной оптимизации и модернизации в соответствии

с технологическими требованиями времени. Осуществляется также процесс всеобщей информатизации и компьютеризации сферы государственного управления, в частности, выстраивается единая информационная инфраструктура и Гособлако, позволяющие каждому органу государственного и муниципального управления получить доступ к универсальному инструментарию оказания услуг гражданам и организациям.

Заключение

Следует отметить, что Россия накопила достаточно положительный опыт в сфере развития электронного администрирования (созданы Единая межведомственная информационно-статистическая система и Система межведомственного электронного документооборота), построение полноценного электронного государства требует перехода к государственной инфраструктуре совместного использования, запуска единой государственной облачной платформы для предоставления услуг, которая позволит повысить качество и защищенность взаимодействия между государственными ведомствами, обеспечить финансовую экономию за счет отказа от создания дублирующих инфраструктур в отдельных ведомствах или регионах. Правительство также может поддерживать разработку и внедрение наиболее востребованных приложений совместного использования различными государственными ведомствами на основе облачных технологий, поддерживающих виртуализацию рабочих мест, цифровую почту и документооборот, управление процессами прохождения дел, мониторинг инфраструктуры и др. Вместо создания собственных систем следует предоставить региональным и муниципальным органам государственного управления возможность получения необходимых им электронных услуг высокого качества из государственных облачных ресурсов. Такая система предоставит стандартизированные и масштабируемые платформы для создания новых цифровых услуг и со временем позволит интегрировать существующие государственные информационные системы в общий государственный ресурс для хранения данных и осуществления больших вычислений. В дополнение к этим услугам государственные облачные ресурсы могут стать платформой для работы самых разных поставщиков электронных услуг, включая инновационные компании, которые будут предлагать регионам и муниципалитетам свои продукты и услуги.

Библиография

1. Баранова И.В. Новый государственный менеджмент как инструмент повышения эффективности государственного управления // Сибирская финансовая школа. 2016. №4 (117). С. 171-175.
2. Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №1. С. 127-148.
3. Дятлов С.А. Электронное правительство как организационная форма реализации интеллектуально-информационного капитала на макроуровне // Экономика образования. 2013. №3. С. 56-62.
4. Коженко Я.В., Мамычев А.Ю. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации // Власть. 2010. № 3. С. 44-46.
5. Кравченко А.Г., Мамычев А.Ю. Электронное государство: интерактивные формы организации публичной власти и этнокультурной политики. М., 2014. 119 с.
6. Красильников О.Ю. Проблемы внедрения концепции электронного правительства в России // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2012. №2. Том 12. С.34-38.
7. Лавров В.А. Развитие электронного правительства в России и зарубежных странах // Современные проблемы сервиса и туризма. 2012. № 4. С. 71-78.
8. Олейник С.А., Мельничук М.А. Правовые основы деятельности электронного правительства в России и за рубежом и тенденции их развития // Вестник Международного института экономики и права. 2014. №2 (15). С. 26-35.

9. Павлютенкова М.Ю. Электронное правительство в России: концептуальные подходы и практика реализации // PolitBook. 2013. №2. С. 90-105.
10. Пономарев С.В. Проблемы внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного управления России: электронное правительство в отставку? // ARS ADMINISTRANDI. 2014. № 1. С. 91-105.
11. Целищева Е.Ф. От электронного правительства к электронному государству. URL: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2011/02/01>
12. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1992.

Electronic administration in the practice of modern public administration

Artem A. Kosorukov

PhD in Political Science, Senior Lecturer,
Lomonosov Moscow State University,
119991, 1, Leninskie gory, Moscow, Russian Federation;
e-mail: Kosorukovmsu@mail.ru

Abstract

The author of this scientific research notes that the study of the practice of implementing electronic administration retains its high relevance and relevance for modern society, which faces the constant need to improve information technologies and use their capabilities in public administration practice. Aspiring to improve the efficiency and quality of working with citizens and organizations, the modern state is in constant search for ways to optimize, improve the efficiency and effectiveness of the public administration system, which to a large extent facilitates automation, informatization and transformation of state administration based on electronic administration technologies. Electronic administration concerns many structural elements of the information space of the state, but this article deals with such an element of it as the information space of public administration. Within the framework of this space, we are talking about the introduction on the basis of electronic technologies of the most innovative forms of public administration that have proved effective in the corporate sector, from electronic document management to cloud services. The article examines the European and Russian experience in implementing electronic administration technologies, outlines the main stages of this process, and outlines the main aspects of improving the practice of electronic administration in building an electronic state.

For citation

Kosorukov A.A. (2018) Elektronnoe administrirovanie v praktike sovremennogo gosudarstvennogo upravleniya [Electronic administration in the practice of modern public administration]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (3A), pp. 16-24.

Keywords

Electronic administration, electronic state, information and communication technologies, public services, electronic document management, new public management, open public administration, state cloud.

References

1. Baranova I.V. (2016) Novyi gosudarstvennyi menedzhment kak instrument povysheniya effektivnosti gosudarstvennogo upravleniya [New state management as a tool for improving the efficiency of public administration]. *Sibirskaya finansovaya shkola* [Siberian Financial School], 4 (117), pp. 171-175.
2. Dmitrieva N.E., Styrin E.M. (2014) Otkrytoe gosudarstvennoe upravlenie: zadachi i perspektivy v Rossii [Open public administration: tasks and prospects in Russia]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* [Issues of state and municipal management], 1, pp. 127-148.
3. Dyatlov S.A. (2013) Elektronnoe pravitel'stvo kak organizatsionnaya forma realizatsii intellektual'no-informatsionnogo kapitala na makrourovne [Electronic government as an organizational form of the implementation of intellectual and information capital at the macro level]. *Ekonomika obrazovaniya* [Economics of Education], 3, pp. 56-62.
4. Kozhenko Ya.V., Mamychev A.Yu. (2010) Servisnoe gosudarstvo: problemy teorii i praktiki realizatsii [Service state: the problems of theory and practice of realization]. *Vlast'* [Power], 3, pp. 44-46.
5. Kravchenko A.G., Mamychev A.Yu. (2014) *Elektronnoe gosudarstvo: interaktivnye formy organizatsii publichnoi vlasti i etnokul'turnoi politiki* [Electronic state: interactive forms of organization of public authority and ethno-cultural policy]. Moscow.
6. Krasil'nikov O.Yu. (2012) Problemy vnedreniya kontseptsii elektronnoogo pravitel'stva v Rossii [Problems of introduction of the concept of e-government in Russia]. *Izvestiya Saratovskogo universiteta. Novaya seriya. Seriya Sotsiologiya. Politologiya* [Proc. of Saratov University. New episode. Series Sociology. Political science], 2, 12, pp. 34-38.
7. Lavrov V.A. (2012) Razvitie elektronnoogo pravitel'stva v Rossii i zarubezhnykh stranakh [Development of e-government in Russia and foreign countries]. *Sovremennye problemy servisa i turizma* [Modern problems of service and tourism], 4, pp. 71-78.
8. Oleinik S.A., Mel'nichuk M.A. (2014) Pravovye osnovy deyatelnosti elektronnoogo pravitel'stva v Rossii i za rubezhom i tendentsii ikh razvitiya [Legal foundations of e-government in Russia and abroad and their development trends]. *Vestnik Mezhdunarodnogo instituta ekonomiki i prava* [Bulletin of the International Institute of Economics and Law], 2 (15), pp. 26-35.
9. Osborne D., Gaebler T. (1992) *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y.
10. Pavlyutenkova M.Yu. (2013) Elektronnoe pravitel'stvo v Rossii: kontseptual'nye podkhody i praktika realizatsii [Electronic government in Russia: conceptual approaches and practice of implementation]. *PolitBook*, 2, pp. 90-105.
11. Ponomarev S.V. (2014) Problemy vnedreniya informatsionno-kommunikatsionnykh tekhnologii v sistemu gosudarstvennogo upravleniya Rossii: elektronnoe pravitel'stvo v otstavku? [Problems of introduction of information and communication technologies in the system of public administration in Russia: e-government to resign?]. *ARS ADMINISTRANDI*, 1, pp. 91-105.
12. Tselishcheva E.F. *Ot elektronnoogo pravitel'stva k elektronnomu gosudarstvu* [From e-government to e-government]. Available at: <http://ego.uapa.ru/ru/issue/2011/02/> [Accessed 04/04/2018]