

Т.В. МЕРКУЛОВА, д.э.н.,

Е.Ю. КОНОНОВА, к.э.н.,

Харьковский национальный университет им. В.Н.Каразина

## РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ НА ФОНЕ МИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ

Одной из наиболее актуальных тем обсуждения в рамках международной дискуссии о концепциях, содержании и направлениях реформирования системы государственного управления, ее перспективах в условиях информационного общества и экономики знаний являются темы электронного правительства (E-Government) и электронного управления (E-Governance). Данная проблематика получила активное развитие: об этом можно судить и по интенсивности научных и практических событий и действий, и по их временным характеристикам (обзор можно найти, например, в [1-3, 7, 10]). Цель нашей статьи – содержательный анализ терминов данной проблематики, обзор международного опыта институционализации электронного правительства, оценка его развития в Украине и определение ее места в этом процессе на фоне международных тенденций.

**О содержании дефиниций.** В рамках различных международных и национальных программ развития информационного сообщества были предусмотрены положения по расширению использования ИКТ для повышения эффективности и качества государственных услуг. Эти инициативы получили название «Электронное правительство» (E-Government).

В современной литературе можно выделить три подхода к пониманию термина «электронное правительство» (ЭП). [1] Первый подход рассматривает его как трансформацию предоставления государственных услуг с использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Он опирается на распространенную практику перенесения эффективных технологий управления из сферы бизнеса в общественный сектор. Их внедрение должно обеспечить выход на новый уровень качества предоставления услуг, удобства для пользователей при одновременном сокращении издержек.

Если первый подход ограничивается, по сути, электронным сервисом предоставления государственных услуг, то представители второго подхода подчеркивают, что это всего лишь составная часть содержания, которое вкладывается в понятие ЭП, и рассматривают правительство как высокотехнологичную ор-

ганизацию, 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 электронное правительство как новую модель управления, адекватную эмерджентной экономике и информационному обществу. Это не просто более широкое толкование, которое поглощает первые два подхода, но принципиально новый взгляд на содержание и организацию государственного управления.

Широкое распространение принципов нового государственного менеджмента связывается с ростом недоверия правительствам и расширения в общественном сознании негативизма по отношению к властям. [3] Феномен нового государственного менеджмента возник в рамках более широкого движения за «перестраивающееся правительство», которое началось в конце 1970-х гг. в экономически развитых странах.<sup>1</sup> Сегодня общее направление административных реформ описывается термином «Governance». Эта концепция объединяет механизмы, процессы и институты, через ко-

<sup>1</sup> Авторами концепции «Перестраивающегося правительства» (Reinventing Government – RG) являются Дэвид Осборн и Тэд Гэблер, которые предлагают принципы RG как обобщение изменений в государственном управлении: государство рассматривается не как неизбежное зло, а как способ коллективной деятельности и решения общественных проблем; эффективное государство должно соответствовать требованиям информационного общества и экономики знаний – большая, централизованная бюрократия должны остаться в прошлом; проблемой государственного управления являются не люди (бюрократы), а сама бюрократическая система; традиционная демократия не сможет решить сегодняшние проблемы государства путем перераспределения средств; необходимо основываться на принципах обеспечения равенства возможностей для всех граждан. [4]

торые граждане и группы выражают свои интересы, реализуют свои законные права, выполняют обязанности и балансируют интересы. Общий смысл концепции «Governance» состоит в том, что государственное управление становится менее жестким и регламентированным; оно базируется, скорее, на горизонтальных, чем на вертикальных связях между государственными органами, ассоциациями гражданского общества и бизнесом. [5]

К новому подходу относится и понятие «качественное управление» (Good Governance), которое по методологии ООН включает следующие ключевые характеристики:

- сотрудничество и совместная работа граждан и власти (Participatory);
- признание верховенства права (Rule of Law);
- прозрачность власти и ее решений (Transparency);
- отзывчивость 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). [6]

Формирование новой модели публично-го управления обуславливает изменение принципов использования ИКТ в государственном администрировании: движение в направлении более широкого понимания возможностей ИКТ выражается в переходе от концепции электронного правительства (E-Government) к концепции электронного управления (E-Governance). 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 об электронной демократии, которая позволяет расширять формы и сферы влияния граждан на процесс принятия и реализации политических решений. [7]

**Количественные оценки, характеризующие уровень развития электронного правительства.** В настоящее время используются два показателя: индекс развития электронного правительства (E-Government Index) и индекс электронного участия (E-Participation

Index).<sup>2</sup> Индекс развития электронного правительства (индекс ЭП) отражает характеристики доступа к электронному правительству, технологическую инфраструктуру и образовательный уровень. [8] Он рассчитывается на основе трех показателей:

- индекс правительственных веб-сайтов (Online Service Index),
- индекс телекоммуникационной инфраструктуры (Infrastructure Index)
- индекс человеческого капитала (Human Capital Index).

Индекс правительственных веб-сайтов рассчитывается как взвешенная сумма числа точек доступа к сервисам, специфическим для каждой из четырех стадий развития электронного правительства (по методологии ООН)<sup>3</sup>.

Первая стадия (начальная) характеризуется тем, что на госсайтах представлена информация о деятельности госорганов, законодательные акты. Они содержат ссылки на сайты других министерств и ведомств. Граждане имеют доступ как к текущей информации о деятельности госорганов, так и к архивам.

Вторая стадия (развивающаяся) – госсайты предоставляют расширенный односторонний доступ и упрощенный двусторонний между правительством и гражданами, ограниченно присутствуют интерактивные услуги (запросы на неэлектронные формы и персональные данные, которые могут быть высланы на электронный ящик).

Третья (деловая) – госсайты предоставляют расширенный двусторонний между правительством и гражданами. Предусмотрена аутентификация граждан для обмена деловой информацией, реализованы как нефинансовые транзакции (загрузка и выгрузка форм обратной связи, онлайн заполнение форм, налоговая отчетность, запросы на получение сертификатов, лицензий, разрешений), так и связанные с оплатой за услуги госорганов.

<sup>2</sup> Оценка уровня готовности стран мира к использованию электронного правительства осуществляется в рамках деятельности Департамента экономического и социального развития ООН, ежегодно публикующего отчеты (UN Global E-Government Readiness Report), сравнивающие страны по уровням развития электронного правительства (E-Government) и электронного участия (E-Participation).

<sup>3</sup> [http://www2.unpan.org/egovkb/egovement\\_resources/Spotlights\\_2010.html](http://www2.unpan.org/egovkb/egovement_resources/Spotlights_2010.html)

Четвертая – госсайты изменяют способ взаимодействия с гражданами. Они переходят на платформу веб2.0 и полностью интерактивные сервисы.

Индекс телекоммуникационной инфраструктуры рассчитывается как среднее арифметическое пяти индикаторов (количество в расчете на 100 чел.): а) ПК, б) пользователей интернет, в) телефонных линий, г) мобильных телефонов, д) широкополосных каналов связи.

Индекс человеческого капитала рассчитывается на основе данных UNESCO об уровне грамотности среди взрослого населения и долей выпускников младшей, средней и высшей школы.

Индекс электронного участия (индекс ЭУ) оценивает онлайн-услуги, их качество и частоту предоставления по следующим направлениям:

– электронное информирование граждан правительством со своего веб-сайта (eInformation);

– электронные консультации, причем посетители правительственного веб-сайта должны иметь возможность выбора темы (eConsultation);

– электронное принятие решений с участием граждан страны, при этом правительство обеспечивает обратную связь по результатам решения конкретных проблем (eDecision Making) [9].

**Электронное правительство: обзор международного опыта институционализации.<sup>4</sup> США.** Законодательная база создания электронного правительства начала формироваться администрацией Клинтона/Гора с 1995г. – это был старт широкомасштабного проекта внедрения технологий электронного правительства в деятельность американских гос-

структур<sup>5</sup>. С 1995 по 1999гг. доля пользователей интернет в США выросла в четыре раза и уже составляла около 40 % населения страны, что создавало необходимую социальную базу для востребованности правительственных электронных услуг. Администрация Буша продолжила реорганизацию деятельности структур государственного управления с использованием ИКТ и поэтапного внедрения электронных государственных услуг как неотъемлемой части административной реформы. Важным фактором успеха явилось встраивание позиций, связанных с информатизацией госуправления и качеством интерактивных правительственных услуг, в общую систему оценок эффективности функционирования правительственных ведомств, что нашло отражение в объемах финансирования из государственного бюджета и специальных фондов [12].

**Канада.** Канада одной из первых в мире начала решение проблемы открытого доступа к информации государственных структур и стала лидером в инновациях в этой области, поставив задачу за пять лет построить систему электронного правительства<sup>6</sup>. В сентябре 2005г. был запущен проект Services Canada, обеспечивающий многоканальный доступ к различным услугам государства. Он включает в себя 320 пунктов взаимодействия с гражданами, в целях достижения вертикальной интеграции в провинциях Канады со службой Services Canada сотрудничают местные агентства по предоставлению государственных услуг [12].

**Европа.** Европейский подход к развитию электронного государства в значительной степени опирается на базовые принципы макроэкономической политики стран Евросоюза в области формирования информационного общества, заявленные в программе «Электрон-

<sup>4</sup> Финансовая сторона вопроса (транзакционные издержки). Для развития электронного правительства («E-Government and Line of Business Initiatives») президент США Джордж Буш в 2008 фискальном году затребовал у Конгресса 7,331 млрд. долл. (6,2 млрд. долл. в 2005г., и 1,5 млрд. долл. в 2000г.). Бюджет Канады определил шестилетние расходы на цели электронного правительства (2000 – 2006гг.) в сумме 880 млн. долл. Электронное правительство Сингапура в течение пяти лет для внедрения телекоммуникационных технологий освоило 2 млрд. сингапурских долларов. [10] Расходы Южной Кореи в сфере внедрения информационных технологий в жизнь государства и общества за 5 лет составили почти 13 млрд. долл. [11].

<sup>5</sup> 1995г. – принят закон «О снижении бумажного документооборота»; 1996г. – существенное изменение закона «О свободе информации» (The Freedom of Information Act), принят закон Клинджера-Коэна «О реформе использования информационных технологий»; 1998г. – закон «Об избавлении от бумажного документооборота в правительственных учреждениях»; 1999г. – Клинтон подписаны два меморандума: об электронном правительстве и об использовании информационных технологий на пользу обществу.

<sup>6</sup> 1994г. – «Проект предоставления услуг государственными органами при помощи информационных технологий»

ная Европа». Список базовых государственных услуг, реализация которых отслеживается на

уровне Европейского Союза, делится на две части – для граждан и для бизнеса (табл.1).

Таблица 1

## Базовые электронные услуги в странах Евросоюза [16]

Базовые электронные услуги для граждан (G2C)	Базовые услуги ЕС для бизнеса (G2B)
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ декларирование подоходного налога;</li> <li>▪ поиск работы через службы занятости;</li> <li>▪ оформление социальной помощи;</li> <li>▪ оформление персональных документов;</li> <li>▪ регистрация автомобиля;</li> <li>▪ подача заявлений на строительство;</li> <li>▪ информирование полиции;</li> <li>▪ пользование публичными библиотеками;</li> <li>▪ оформление свидетельств;</li> <li>▪ подача заявлений на поступление в учебные заведения;</li> <li>▪ информирование о смене места жительства;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ оформление социальных отчислений на служащих;</li> <li>▪ декларирование корпоративных налогов;</li> <li>▪ оформление налога на добавленную стоимость (декларирование, уведомления);</li> <li>▪ регистрация новой компании;</li> <li>▪ подача статистических данных;</li> <li>▪ таможенное декларирование;</li> <li>▪ получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды;</li> <li>▪ функционирование системы государственных закупок.</li> </ul>

**Франция.** Во Франции создание «электронного правительства» было провозглашено одним из приоритетных направлений в Программе действий для подготовки вступления Франции в информационное общество (PAGSI, 1998г.). В 1998г. все министерства разработали проекты сайтов, содержащие полную информацию о своей деятельности и предоставляемых ими услугах<sup>7</sup>. К 2000г. государственные службы получили электронные адреса. То, что деятельность министерств и ведомств находится на виду у пользователей интернет, оценивается как важный фактор повышения ответственности и эффективности работы французских чиновников. Значительное внимание в стране уделяется повышению компьютерной грамотности населения и государственных служащих: организованы специальные программы по обучению чиновников и населения работе с компьютерами и в сети [12].

**Германия.** В Германии центры обслуживания населения (ЦОН) предоставляют гражданам различные муниципальные услуги. Первые центры появились здесь в начале 80-х гг. как экспериментальные учреждения. Их целью было создание универсального агентства по предоставлению простых административных услуг. Сегодня муниципальные ЦОН распространены в крупных городах и региональных

администрациях [12]<sup>8</sup>.

Еще одним успешным проектом является проект «Мобильное обслуживание граждан» (Mobile Bürgerdienste – MoBüD), который был разработан в Берлине в 2002-2005гг. с целью внедрения в практику мобильных ведомств по обслуживанию граждан. Таким образом создается альтернатива стационарным офисам по предоставлению государственных услуг и реализуется новый формат отношений чиновников с гражданами и организациями, который получил название mGovernment, или «Мобильное правительство» [12].<sup>9</sup>

**Япония.** В 1999г. Правительство Японии инициировало формирование политики развития информационных технологий и создании информационного и телекоммуникационного

<sup>8</sup> Основные сферы услуг, предоставляемых ЦОН, включают в себя вопросы регистрации, работу с идентификационными картами и паспортами, выдачу водительских прав, проверку реестра преступлений. Для многих услуг возможна подача заявления через интернет и онлайн-запись на прием к работникам городской администрации, а для более сложных услуг существует сервис «Онлайн-ЦОН».

<sup>9</sup> В число услуг, предоставляемых мобильными ведомствами, входят вопросы регистрации, выдача паспортов и удостоверений личности, вопросы дотации на аренду жилья и многие другие. Проект MoBüD уже получил распространение в других странах: в Нидерландах, Эстонии, Швеции.

<sup>7</sup> В 2000г. французские правительственные сайты были признаны лучшими в Европе. [12]

сетевого общества.<sup>10</sup> В 2001г. Совет по развитию информационных технологий при Правительстве Японии принял пятилетний план развития информационной инфраструктуры - «Стратегия информационно-технологического развития страны» («Электронная Япония»)<sup>11</sup>. Основной задачей электронного правительства Японии стало обеспечение нового способа осуществления административных функций посредством информационных сетей, обеспечивающих работу в режиме он-лайн. Поставленные в стратегии «Электронная Япония» цели были достигнуты за максимально короткий срок (2000-2006гг.), и с принятием в 2006г. нового документа «Стратегия информационно-технологического развития страны - 2» Япония перешла на второй этап развития – информационное и телекоммуникационное сетевое общество [10].

**Сингапур.** Становления электронного правительства в Сингапуре началось в 1980г. с принятия программы «The Civil Service Computerisation Programme», направленной на обеспечение административных служб правительства высокотехнологичными средствами работы. Уже в начале 90-х гг. страна смогла приступить к созданию сети общедоступных дата- и сервис-центров. Главной задачей следующего плана развития интерактивных методов работы правительства («e-Government Action Plan», 2000-2003гг.) был заявлен выход электронного правительства Сингапура в ряды мировых лидеров. Одним из наиболее значимых результатов более позднего проекта («e-Government Action Plan II», 2003-2006гг.) считается вывод в он-лайн более полутора тысяч

правительственных сервисов. Для малоимущих граждан в октябре 2005г. была запущена специальная инициатива CitizenConnect – предоставление бесплатного доступа к интернету в общественных местах, различные варианты помощи в пользовании правительственными онлайн-сервисами. [10]

**Украина.** В Украине также был принят ряд документов, направленных на формирование информационного общества: «Национальная программа информатизации» (1998г.), указ Президента Украины «О мерах по развитию национальной составляющей глобальной информационной сети интернет и обеспечения широкого доступа к этой сети в Украине» (2000г.), Закон «Об электронных документах и электронном документообороте» (2003г.), Закон «Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015гг.», указ «О проведении электронных консультаций с общественностью на сайте «Гражданское общество и власть» (Минюст, 2009г.), Постановление «Об утверждении Порядка привлечения граждан к формированию и реализации государственной политики» (Кабмин, 2010г.).

Сегодня более 30% органов власти имеют собственные сайты, однако уровень их наполнения, качество представления информации и интерактивность услуг остаются низкими. Сайты большинства отечественных правительственных органов имеют схожую структуру и функционал, были созданы более 10 лет назад и с тех пор существенных изменений не претерпели. Информационное наполнение государственных сайтов не удовлетворяет требованиям понятности и легкости идентификации пользователем, да и сама форма представления информации на них уже не соответствует сегодняшним требованиям. Кроме того, отсутствуют средства аутентификации с целью двустороннего обмена деловой информацией, практически не работают средства обратной связи с гражданами. В целом, затруднительно говорить о наличии единой точки доступа через веб-интерфейс ко всему многообразию государственных услуг, независимо от того, какое конкретно министерство или ведомство их оказывает.

В результате, согласно классификации ООН<sup>12</sup>, уровень большинства порталов госорганов Украины соответствует частично первой,

<sup>10</sup> С 1999г. происходит формирование отдельного блока законодательства, регулирующего отношения в информационной сфере: принятие важнейших законов «О доступе к информации, находящейся в ведении административных органов власти» (1999г.), «О перехвате коммуникационных сообщений» (1999г.), «Об электронной подписи и услугах сертификации» (2000г.), «О формировании передового информационного и телекоммуникационного сетевого общества» (2000г.), «Об обеспечении развития технологий конвергенции для коммуникаций и телерадиовещания» (2001), «О защите персональной информации» (2003), и иные законы и подзаконные акты. [13]

<sup>11</sup> Принятию этой стратегии предшествовал план действий, предусматривающий переход к цифровому (безбумажному) процессу администрирования (к 2002г. такой переход был почти закончен).

<sup>12</sup> [http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment\\_resources/Spotlights\\_2010.html](http://www2.unpan.org/egovkb/egovgovernment_resources/Spotlights_2010.html)

частично второй стадии развития электронного правительства, а по оценке международных организаций на сегодняшний день Украина находится лишь на пороге интерактивного присутствия государства в сети: начинается формальный обмен информацией между пользователями и правительственными органами (заполнение форм, отправка заявлений онлайн). [14]

**Украина на фоне международных сравнений.** Согласно последним данным Украина занимает 54-е место по уровню развития электронного правительства (табл. 2). Она находится в первой трети общего списка, опережая Россию и Белоруссию, однако в последние годы этот разрыв уменьшается. В 2002-2007гг. динамика индекса ЭП демонстрировала замедляющийся рост, а последние 2 года наблюдается его сокращение.

Таблица 2

Индекс развития электронного правительства, 2002-2009гг.<sup>13</sup>

Страны	2009		2006		2004		2002	
	значение	ранг	значение	ранг	значение	ранг	значение	ранг
Корея	0,88	1	0,83	6	0,87	5	0,86	5
США	0,85	2	0,86	4	0,91	1	0,91	1
Канада	0,84	3	0,82	7	0,84	8	0,84	7
Великобритания	0,81	4	0,79	10	0,88	4	0,89	3
Нидерланды	0,81	5	0,86	5	0,80	12	0,80	11
Норвегия	0,80	6	0,89	3	0,82	10	0,82	10
Дания	0,79	7	0,91	2	0,91	2	0,90	2
Австралия	0,79	8	0,81	8	0,87	6	0,84	6
Франция	0,75	10	0,80	9	0,69	23	0,67	24
Швеция	0,75	12	0,92	1	0,90	3	0,87	4
Япония	0,72	17	0,77	11	0,78	14	0,73	18
...								
Украина	0,52	54	0,57	41	0,55	48	0,53	45
Россия	0,51	59	0,51	60	0,53	50	0,50	52
Беларусь	0,49	64	0,52	56	0,53	51	0,49	58
...								
Гвинея	0,14	180	0,14	180	0,14	176	0,14	173
Нигер	0,11	183	0,11	181	0,07	181	0,06	180

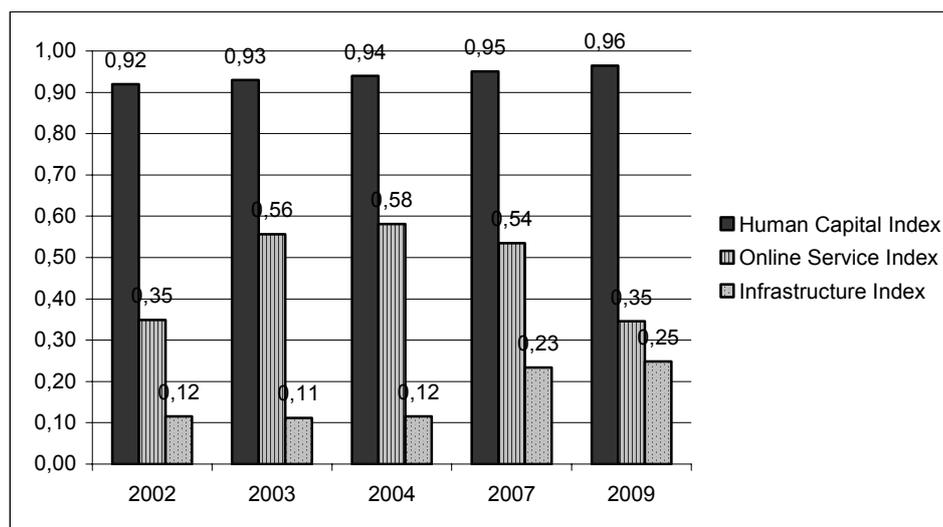


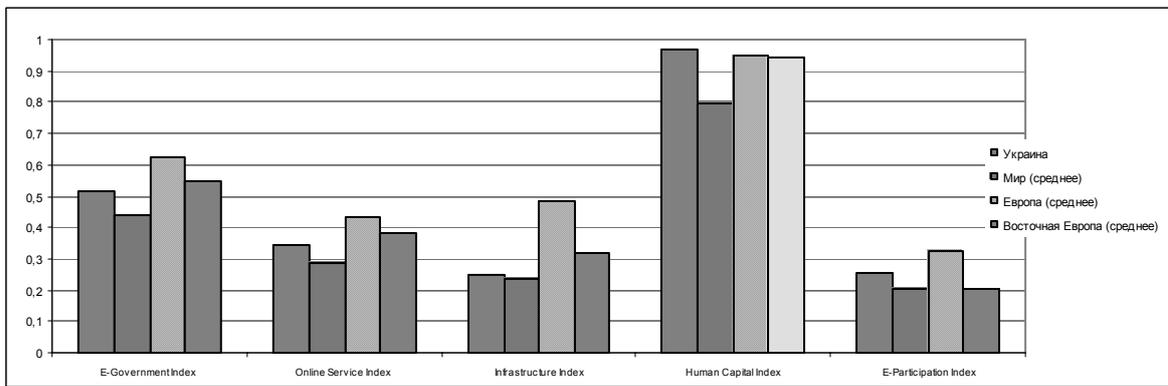
Рис. 1. Динамика показателей, составляющих индекс развития электронного правительства в Украине

<sup>13</sup> <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/countryview.aspx>

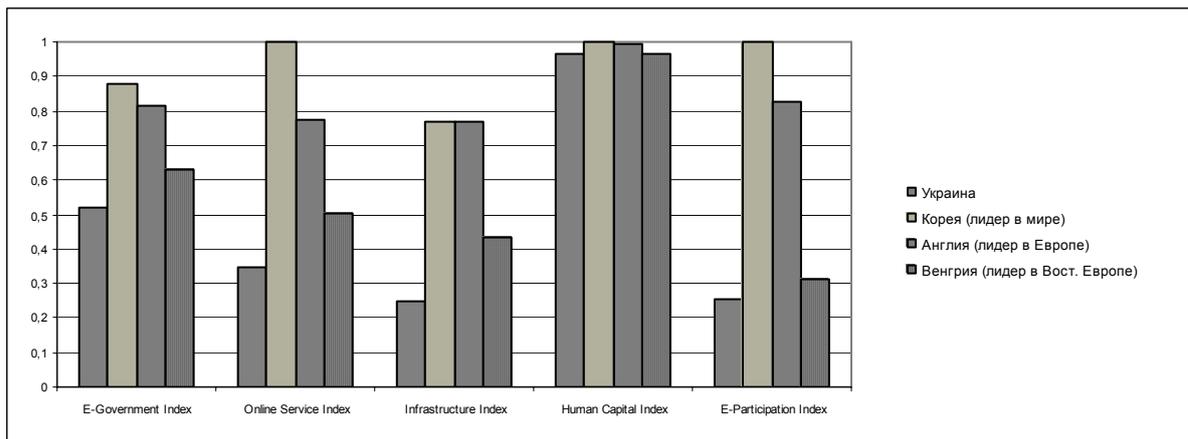
Анализ показывает, что эта тенденция обусловлена негативной динамикой индекса развития правительственных веб-сайтов (рис.1).

Если сравнивать индекс развития электронного правительства в разрезе составляющих показателей, то ситуация в нашей стране не сильно уступает среднему уровню по Вос-

точноевропейскому региону (все же значительно отставая от средневропейского уровня), и даже превосходит среднемировые значения (рис.2а). Однако в сравнении с региональными лидерами наблюдается существенное отставание по всем показателям, кроме индекса человеческого капитала (рис.2б).



а)



б)

**Рис. 2. Индексы развития электронного правительства (E-Government Index) и электронного участия (E-Participation Index) в Украине и мире**

Как было сказано выше, индекс ЭП используется для обобщающей оценки и сравнения стран, при этом он является композиционным показателем, который рассчитывается на основе 3-х показателей. Ранжирование стран по каждому отдельному индексу дает разные результаты, отличные от результатов сравнения по обобщающему показателю ЭП. Нами была поставлена задача выделения кластеров стран, однородных по значениям набора показателей, составляющих индекс ЭП. Для ее решения были использованы нейронные сети Кохонена, которые предназначены для исследования статистических закономерностей мно-

гомерных данных и решения задач классификации. [15]

Построенная на основе показателей развития электронного правительства по 192 странам мира за 2002-2009гг. сеть Кохонена позволила выделить группы стран (кластеры), находящихся на разных стадиях внедрения ИКТ в работу органов государственного управления<sup>14</sup> (табл.3).

<sup>14</sup> Кластер 1 находится на самой высокой (пятой) стадии развития

Таблиця 3

## Стадії формування електронного правління

Стадія	Характеристика	Страны
Нулевая (кластер 6)	Низкий уровень человеческого капитала, практически отсутствуют телекоммуникационная инфраструктура и правительственные веб-сайты	28 стран, среди которых Афганистан, Бангладеш, Чад, Нигер, Пакистан, Сенегал и Мозамбик
Первая (кластер 5)	Средний уровень человеческого капитала, практически отсутствуют телекоммуникационная инфраструктура и правительственные веб-сайты	50 стран, среди которых Ангола, Индия, Ирак, Намибия, Непал, Нигерия, Судан, Таджикистан, Туркменистан, и Зимбабве
Вторая (кластер 4)	Уровень человеческого капитала выше среднего, телекоммуникационная инфраструктура и правительственные веб-сайты на стадии становления	15 стран, среди которых Армения, Куба, Грузия, Иран и Парагвай
Третья (кластер 3)	Уровень человеческого капитала выше среднего, телекоммуникационная инфраструктура на стадии становления, правительственные веб-сайты носят информационный характер	24 страны, среди которых Азербайджан, Китай, Египет, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Молдова, Таиланд, ЮАР, Сальвадор и Гондурас
Четвертая (кластер 2)	Высокий уровень человеческого капитала, развитая телекоммуникационная инфраструктура, правительственные веб-сайты носят информационный характер	43 страны, среди которых Болгария, Белоруссия, Чехия, Греция, Италия, Польша, Латвия, Россия, Турция и <b>Украина</b>
Пятая (кластер 1)	Высочайший уровень человеческого капитала, развитая телекоммуникационная инфраструктура, правительственные веб-сайты носят интерактивный характер	32 страны, среди которых Корея, США, Канада, Великобритания, Норвегия, Дания, Австралия, Франция, Сингапур, Швеция, Германия, Япония, Эстония и др.

По результатам классификации Украина входит в группу стран, которые характеризуются высоким уровнем развития человеческого капитала, развитой телекоммуникационной инфраструктурой, средним качеством предоставления информации о деятельности государственных органов и низким уровнем интерактивности государственных сервисов. И хотя определенные подвижки в направлении их улучшения происходят<sup>15</sup>, тем не менее, уровень сервисов, предлагаемых гражданам, пока не отвечает мировым требованиям. Давно на-

<sup>15</sup> В частности, на правительственном сайте «Гражданское общество и власть» (<http://civic.kmu.gov.ua>), кроме общей информации, размещены контактные данные представителей Общественных Советов. В рамках первой украинской политической социальной сети <http://politiko.com.ua/> все желающие могут высказать свои политические взгляды, оценить представителей власти, пообщаться с политиками, экспертами и единомышленниками, задать вопросы и высказать свои идеи.

зрела необходимость внедрять полноценные сервисы хотя бы второй стадии развития электронного правління: веб-формы для заполнения заявок на предоставление государственных услуг, аудио- и видео-сервисы, полнофункциональную мультязычность, запросы на неэлектронные формы и персональные данные, которые могут быть высланы на электронный ящик.

Как показывает мировой опыт, практическая реализация концепции электронного правління идет в направлении от широкого использования ИКТ для предоставления государственных услуг и развития онлайн-сервисов к трансформации государственного управления на основе изменения принципов, на которых строится взаимодействие власти и граждан. Процесс идет от построения системы «E-Government» в ее самом простом понимании, как системы электронных сервисов, к осознанию и реализации концепции «E-Governance», которая предусматривает расширение форм и сферы влияния граждан на про-

цесс принятия и реализации управленческих решений.

Принципы концепции «E-Governance» и методов «качественного управления» («Good Governance»), которые основываются на новой модели публичного управления, в Украине только начинают осознаваться. В настоящее время Украина находится в процессе построения системы «E-Government», а именно, на первом этапе внедрения технологий информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Вместе с тем, данные показывают, что из трех характеристик, составляющих общую оценку степени реализации концепции электронного правительства в нашей стране (E-Government Index), две демонстрируют достаточный потенциал для продвижения в данном направлении: высокие оценки человеческого потенциала и уровня развития телекоммуникационной инфраструктуры. «Узким местом» является именно организация взаимодействия государственных структур с гражданами, что отражает неудовлетворительная динамика показателя Online Service Index. Для объяснения отставания в этой области может быть использован ряд причин (среди которых, в частности, недостаток финансирования), однако в основе лежит отсутствие интереса властных структур к данному процессу. В мировой практике идет процесс целенаправленного построения системы электронного правительства при непосредственном иницирующем этот процесс участии самого правительства, различных государственных органов. Повидимому, главная отечественная проблема в области государственного управления – отсутствие взаимопонимания и доверия между населением и властью – проявляется и на пути реализации концепции «E-Governance». Судя по практическим шагам в этом направлении, представители власти пока не осознали необходимости смены парадигмы управления, а в обществе доминируют скептические оценки идеи о том, что с помощью ИКТ можно обеспечить эффективное взаимодействие власти, населения и бизнеса. Однако, по нашему мнению, в эпоху информационного общества другой альтернативы развития государственного управления нет.

#### Литература

1. Faaya, Paul. E-Government: Literature Review [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.donntu.edu.ua> / «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»
2. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? // Зеркало недели. – 2002. – № 1.
3. Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. – М., 2004. – С. 16-17
4. Osborne D. Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector / D. Osborne, T. Gaebler. Reading. Mass., 1992.
5. Сморгун Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «governance» // Политические исследования (Полис). – 2003. – № 4.
6. What is Good Governance? / UNESCAP [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>
7. Сморгун Л.В. От электронному государству к электронному правлению: Смена парадигмы // Электронное государство и демократия в начале XXI века. Политическая наука: Сб. науч. тр. № 4. – М.: ИНИОН, 2007. – С. 20 – 49.
8. Дрожжинов В.И. Электронные правительства и электронная демократия. Готовность номер?.. / В.И. Дрожжинов, А.А. Штрик // IKS-online. 2006. № 8. – [http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/articles/egovRead\\_y.shtml](http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/articles/egovRead_y.shtml).
9. Global E-government Survey 2003 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>
10. Перевозкин Ю. Электронное правительство. Часть I: Что, где, почему? – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://pc.uz/publish/doc/text38817\\_elektronnoe\\_pravitelstvo\\_chast\\_i\\_chno\\_gde\\_pochem](http://pc.uz/publish/doc/text38817_elektronnoe_pravitelstvo_chast_i_chno_gde_pochem)
11. «E-Government for Participation & Inclusion in Korea». MOGANA. Republic of Korea. 2006[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan024609.pdf>
12. Хохлова Н. Мировые "электронные правительства" идут по пути "одного окна" [Электронный ресурс]. –<http://www.cnews>.

ru/reviews/free/gov2008/articles/zarubej\_opit\_el\_gov.shtml

13. Конституционно-правовые проблемы регулирования информационных отношений в Японии: История и современность. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Специальность 12.00.02 – Конституционное право; Муниципальное право /М. И. Савинцева; Науч. рук. С. А. Авакьян. – М., 2007. – 26 с.

14. Константинов А. Электронное правительство Украины [Электронный ресурс]. – <http://www.dgt.kz/?pg=view&vip=25&razd=2&id=420>

15. Т. Kohonen, Self-Organizing Maps (Third Extended Edition). – New York, 2001. – 501p.

16. Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление / Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетному направлению "Информационно-телекоммуникационные системы", 2008. – 55 с.

Статья поступила в редакцию 26.05.2010

**Т.Н. ГОГОЛЕВА, д.э.н.,**

**Л.А. МАЖАРОВА,**

*Воронежский государственный университет*

### **ВОЗМОЖНОСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА ПРИ ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ**

Проблемой, выбранной нами в качестве отправной точки представленного исследования, является определение эффективной стратегии государственного регулирования экономической системы. Несмотря на длительную историю изучения этот вопрос по-прежнему относится к числу наиболее спорных в экономической науке.

Так, современный экономический кризис и его тяжелые последствия для национальных экономик наглядно демонстрируют, что баланс между рыночным саморегулированием и государственным вмешательством еще не найден.

Для определения оптимальных объема и содержания государственной экономической политики перспективным представляется подход неинституциональной экономической теории, который учитывает существенное влияние на функционирование экономической системы институтов, то есть «правил игры», не включаемых традиционной экономической теорией в состав основных факторов экономического развития.

Актуальность такого более широкого взгляда подтверждает и тот факт, что антикризисные программы большинства стран не ограничиваются мерами экономического регулирования, включая в себя также ряд правовых, социальных и политических преобразований.

Поскольку современная неинституцио-

нальная теория включает в себя значительное число различных по своему содержанию концепций, в качестве методологической базы представленного исследования нами выбрана теория общественного выбора, в которой разработан наиболее последовательный подход к проблеме формирования государственной политики.

Методологическую базу для разработки инструментария представленного исследования составили классические труды по теории общественного выбора. В частности:

– благодаря предпосылкам анализа политической сферы, разработанным конституционной теорией Дж. Бьюкенена (методологический индивидуализм, концепция экономического человека, модель политико-экономического оборота) в принципе стало возможным согласованное исследование политической и экономической сфер, а его рассуждения об условиях оптимальных общественных преобразований легли в основу разработанной нами методики оценки эффективности [2];

– концепция ограниченной рациональности К. Эрроу позволила выделить основные факторы, ограничивающие рациональность индивидов в процессе политического выбора, которые также учитываются в предпосылках данной методики [5];

© Т.Н. Гоголева, Л.А. Мажарова, 2010

.....  
<http://www.donntu.edu.ua/> «Библиотека»/ «Информационные ресурсы»

<http://www.instud.org>, <http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Npdntu/texts.html>