

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: НОВЫЕ ПЕРСПЕКТИВЫ И РИСКИ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

С. В. Кобзева

На современном этапе технологического развития в эпоху NBIC-конвергенции ведущей тенденцией развития государственного управления является внедрение технологий электронного правительства (e-Government), позволяющих оказывать гражданам высококвалифицированные и высокотехнологичные государственные услуги, одновременно снижая их стоимость и повышая качество, и способных превратить государственное управление из рутинного, командно-контрольного процесса в высокотехнологичный, высокоинтеллектуальный и организованный по сетевому принципу процесс, который ориентирован на результат и в конечном итоге на повышение качества данных услуг.

Введение

Нарастание процессов глобализации на рубеже XX–XXI вв. привело к росту взаимозависимости на международной арене – развитию транснациональных форм бизнеса, возникновению новых наднациональных политических структур, ускорению движения потоков людей, капитала, товаров и информации на межконтинентальных расстояниях (Зинькина и др. 2016). Глобализация средств массовой коммуникации и формирование единого информационно-коммуникационного пространства создают новые рамки и формы межкультурных взаимодействий, расширяют возможности контроля над конфликтными ситуациями, способствуют развитию человеческого капитала, образования, здравоохранения, социальной политики, резко увеличивают возможности международного сотрудничества в обеспечении глобальной и региональной безопасности. Распространение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в частности интернет-коммуникаций, позволяет улучшить качество человеческого потенциала посредством увели-

чения занятости, включения в активную жизнь общества социально изолированных групп населения, преодоления депривированности, бедности и различных форм дискриминации, способствует устранению территориальных, административных, цивилизационных и культурных барьеров. В то же самое время процессы глобализации создают риски и угрозы транснационального характера вследствие вовлечения в них субъектов и акторов субнационального и транснационального уровня, использующих как легитимные формы деятельности, так и криминальные. Современное мировое развитие происходит в направлении внедрения в государственное управление технологий электронного правительства (*e-Government*), позволяющих повышать качественный уровень квалифицированности и технологичности государственной службы, одновременно снижая их стоимость.

Глобализация ИТ (ИКТ): новая геостратегическая реальность

В настоящее время мир переживает новую глобальную технологическую эпоху информационного и телекоммуникационного развития NBIC-конвергенции¹, в рамках которой доминирующее развитие получают нано-, био-, информационные технологии и когнитивная наука (Садовничий и др. 2014). NBIC-конвергенция приходится на шестой большой цикл Н. Кондратьева (К-цикл 2030–2040-е – 2070-е гг.; см.: Коротаяев, Гринин 2012; Гринин, Коротаяев 2015; Korotayev *et al.* 2011) и связана с кибернетической революцией (MANBRIC-революцией, по первым буквам технологических направлений) – новым этапом инновационного технологического развития, триггерами которого являются медицинские, аддитивные (3D-принтеры), нано- и биотехнологии, робототехника, информационные технологии и когнитивная наука (Коротаяев и др. 2016; Grinin, Korotayev 2016; Grinin *et al.* 2017b).

В западной экономической науке конвергенция цифровых, физических технологий и биотехнологий получила название четвертой индустриальной революции (Schwab 2016), в рамках которой в беспрецедентном темпе происходит создание и распространение

¹ NBIC-конвергенция, по первым буквам технологических направлений (N – нано-, B – био-, I – информационные технологии, C – когнитивная наука).

технологических инноваций – от наносенсоров и Интернета нановещей (IoNT), искусственного интеллекта и интерфейсов человеческого мозга, нейронных сетей и финансовых технологий (FinTech), биотехнологий, телемедицины и 3D-печати до квантовых компьютеров (McKinsey... 2013). Фундаментальная и глобальная природа четвертой индустриальной революции, в первом эшелоне которой находятся информационно-коммуникационные технологии, по оценкам ведущего экономиста К. Шваба, представляет новые угрозы, связанные с кризисами, которые революция может вызвать на рынке труда, с неравенством доходов и проблемами геополитической безопасности, а также социальной системы, ценностной и этической структур (Schwab 2016).

Движущей силой современной постиндустриальной революции является глобализация – новый качественный этап мировой экономической интеграции, характеризующийся концентрацией и свободным движением мирового капитала транснациональных корпораций (ТНК) и фондов, управляемый наднациональными и межправительственными институтами (May 2015). Национальные экономики и люди во всем мире начинают испытывать на себе первые эффекты четвертой промышленной революции, формирующие единый глобальный рынок капитала, товаров, людей, информации и труда (Grinin *et al.* 2017a). Парадокс глобализации заключается в том, что, несмотря на тесную связь технологической революции и глобальной конвергенции бизнеса с повышением производительности национальных экономик, мировые темпы роста производительности в мировом масштабе замедлились, наблюдается поляризация рынка труда и рост неравенства, самые высокие показатели которого проявляются в тех странах, где выше изменение соотношения в доходах в пользу капитала и в ущерб труду (Группа... 2016).

В перспективе развития глобализации центр-периферийная модель деления мира по показателям производительности труда и капитала налагается на цивилизационную парадигму нарастающей экономической и технологической мощи развивающегося мира (преимущественно России, Китая и Индии), обладающего огромным потенциалом влияния на мировой порядок. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), центральное место в международной сети ИТ-патентной кооперации

занимают США, Канада, Китай, Великобритания, а Япония, Индия, Израиль, Корея, Швеция, Швейцария, Франция и Германия – во втором эшелоне (OECD 2015a). При этом в общем тренде роста числа патентов в мире выделяется доля патентов, связанных с компьютерными технологиями и межкомпьютерным взаимодействием (OECD 2015b).

Уровень развития технологий напрямую коррелирует с национальным доходом (ВВП): эксперты Всемирного банка выделяют 3 стадии развития технологий: *преобразование* (страны с высоким уровнем доходов), *переход* (страны со средним и выше среднего уровнем дохода) и *зарождение* (страны с низким уровнем дохода) (Группа... 2016). Высокие технологии оказывают существенное влияние на экономическое развитие: вклад ИТ-сектора по данным 2011 г. составляет в среднем 4–7 % ВВП в большинстве стран ОЭСР, при этом лидирующие позиции занимают Ирландия (12 %), Южная Корея (9 %), Япония (8 %), Швейцария (7 %), Великобритания (7 %), США (7 %) (OECD 2015b). Расходы правительств стран ОЭСР на развитие информационных технологий составляют около 2 % бюджета (OECD 2015c), доля затрат на НИОКР наиболее высока в Южной Корее (4,23 %), Германии (2,93 %), США (2,79 %), Китае (2,07 %), Великобритании (1,7 %) (Центр... 2017), при этом эффективность инвестиций в ИКТ наиболее высока в Великобритании, Корее и Дании (75–100 %) (OECD 2017; 2015c). Корреляционный анализ показателей ВВП на душу населения и развития высоких технологий в мире показывает значимую корреляцию (см. Табл. 1).

Компьютеризация – ключевой процесс в современном технологическом прогрессе, прошедший в своем развитии 3 этапа. На первом этапе (1956–1976 гг.) были изобретены централизованные компьютеры и спутниковые технологии; на втором (1976–1992 гг.) произошло распространение персональных компьютеров и робототехники; на третьем – развитие компьютерных сетей (Интернета) (1992–2008 гг.) и Интернета вещей (IoT) (2008–2017 гг.) (Institute... 2016); четвертая стадия будет характеризоваться развитием квантовых компьютеров, нейросетей искусственного интеллекта (2017–2025 гг.).

Табл. 1. Корреляционный анализ показателей ВВП на душу населения (ППС в международных долларах 2011 г.) и развития высоких технологий в мире (1990–2016 гг.)

		ВВП на душу населения	Развитие высоких технологий
ВВП на душу населения	Корреляция Пирсона	1	0,970**
	Значимость (2-tailed)		< 0,001
	N	27	16
Развитие высоких технологий	Корреляция Пирсона	0,970**	1
	Значимость (2-tailed)	< 0,001	
	N	16	16

Источник данных: World Bank 2017.

** Корреляция значима при 0,01 (2-tailed).

Интернет является стремительно развивающимся средством коммуникации и связи: к 2041 г., по прогнозам компании CISCO, пропускная способность сетей увеличится в 500 раз, к 2020 г. число подключенных устройств превысит 50 млрд. Интернет активизирует торговлю: каждое 10%-е увеличение широкополосного доступа к Интернету приводит к росту ВВП на 1,3 %. По прогнозам McKinsey, к 2025 г. вклад Интернета вещей (IoT) в мировую экономику составит от 3,9 до 11,1 трлн долларов, притом что общемировой уровень составляет 80 трлн долларов. Электронная коммерция (*e-commerce*) охватывает весь мир: за период 1997–2013 гг. в странах ОЭСР электронная коммерция выросла среди индивидуумов с 31 % до 50 %, среди коммерческих компаний – до 21 % (OECD 2015a). Развитие финансовых интернет-технологий (FinTech) способствует формированию «новых денег» в экономике – криптовалют, а также платформ краудсорсинга, краудфандинга, краудинвестинга; по прогнозам Всемирного банка, годовой объем краудинвестиций в развивающихся странах к 2025 г. достигнет 95 млрд долларов (World Bank 2013).

В то же самое время серьезным глобальным риском развития человечества является цифровое неравенство: по оценкам экспер-

тов Всемирного экономического форума, более 55 % (около 4 млрд) человек в мире не являются активными пользователями Интернета вследствие неграмотности или бедности и не могут активно включиться в цифровую экономику (WEF 2016b).

Россия демонстрирует существенные успехи в сфере развития информационных технологий: вклад сектора ИКТ в ВВП и общую занятость оценивается в 3 % (Группа... 2016), вклад экономики Рунета вместе с рынком электронных платежей в 2015 г. составил 2,4 % ВВП. По оценкам экспертов, с 2011 по 2015 г. объем цифровой экономики России увеличился на 59 %, в 9 раз быстрее, чем ВВП страны, при этом эффект для ВВП от цифровизации экономики России к 2025 г. может составить 4–8,9 трлн рублей (Аптекман и др. 2017).

В Глобальном индексе сетевой готовности (ГИСГ), который оценивает текущие рыночные условия и состояние сетевой среды, Россия продвинулась с 80-го места (из 133 стран) в 2010 г. на 67-е место (из 144 стран) в 2016 г. (WEF 2016a). По оценкам зарубежных и российских экспертов, среди проблем России, определяющих ее отставание от стран – лидеров ИТ-развития, выделяются следующие: 1) неэффективная регуляторная среда и судебная система, особенно слабая защита интеллектуальной собственности; 2) недостаточно благоприятные условия для ведения бизнеса и инноваций, включая недоступность самых современных технологий и низкий уровень освоения технологий бизнес-компаниями; 3) ограниченный доступ к финансированию и неурегулированный геополитический кризис, усугубляемый санкциями, запрещающими экспорт технологий двойного назначения и ограничивающими наличие венчурного капитала (Всемирный... 2016; Центр... 2017).

Сущность кибернетической революции может быть отнесена к научно-информационной, поскольку для нее характерно развитие планирования, прогнозирования, маркетинга, логистики, продакт-менеджмента, распределения ресурсов и коммуникаций (при этом наиболее радикальные перемены происходят в сфере информационно-коммуникационных технологий) (Grinin *et al.* 2017a; 2017b; Угринович, Мун 2017). В процессе кибернетической революции экспоненциальный² технологический рост сопровождается гипер-

² Экспоненциальный рост – возрастание величины, когда скорость роста пропорциональна значению самой величины.

болическим ростом мировой грамотности, все более расширяющейся доступностью знаний, уровень которых сейчас выше, чем когда-либо прежде в истории человечества (притом что пятая часть мирового населения остается неграмотной); отмечается рост числа исследователей и исследований в мире (Коротаев 2009; Коротаев и др. 2010).

Глобализация цифровых технологий, средств коммуникации и связи находится в первом эшелоне четвертой промышленной революции. Согласно Окинавской Хартии глобального информационного общества (2000) информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. Распространение ИКТ (в особенности интернет-коммуникаций) стимулирует качество человеческого потенциала посредством увеличения занятости (в особенности женщин), аутсорсинга бизнес-процессов, предоставления новых возможностей для 1 млрд человек с ограниченными возможностями (80 % которых проживают в развивающихся странах), преодоления неравенства и различных форм дискриминации и нарушений прав человека (Группа... 2016). Прогнозируемый рост роботизации экономики (банковской деятельности, бухгалтерского учета) и производства в ближайшем будущем будет оказывать существенное влияние на структуру рынка труда для перераспределения трудовых ресурсов в пользу высококвалифицированного, высокоинтеллектуального, высокотехнологичного труда (Центр... 2017).

Глобализация ИКТ формирует новый мировой порядок в виде объединения стран мира в единое глобализирующееся мировое сообщество, управляемое на основании международного права и договоренностей лидеров стран, развивающееся по модели «центр (Запад) – периферия (третий мир)» в контексте все более возрастающей роли развивающегося мира. Центральное место в международной кооперации в ИКТ-науках занимают цивилизационные связи между США и Китаем, во втором эшелоне – Великобритания, Франция, Германия, Италия, Канада и Австралия (OECD 2015b). Россия является одним из лидеров по количеству публикаций в год (1,14 за период 2010–2014 гг.) в расчете на 1 млн долларов затрат

на НИОКР по ППС, уступая позиции только Великобритании (2,39) и Франции (1,4) (Совет... 2016). Центр-периферийная модель прослеживается в производстве интернет-контента: 85 % материалов, проиндексированных мировой системой Google, происходит из Соединенных Штатов, Канады и Европы (Группа... 2016).

Глобализация информационно-коммуникационных технологий затрагивает широкую системную область мировой политики – геостратегическую структуру международных отношений, определяемую через категории центров и факторов силы (Morgenthau 1985), формирующую новый мировой порядок, управляемый наднациональными и межправительственными институтами на основании международного права. Нобелевский лауреат Дж. Стиглиц характеризует современную мировую систему как «глобальное правление без глобального правительства», справедливо указывая на отсутствие в ней системы сдержек и противовесов, изоляцию институтов и единоличное принятие решений без учета мнения развивающихся стран (Stiglitz 2002).

В современных условиях внешнеполитический потенциал субъектов международных отношений все шире и активнее включает в себя нематериальные факторы силы, именуемые в теории и практике международных отношений «мягкой силой» (Nye 2004), которые делают особо важной частью мировой политики и дипломатии интеграцию, диалог и сотрудничество – отношения, ориентированные на идеологические ценности демократии, суверенитета и независимости, обеспечения интересов и укрепления позиций государств на мировой арене (Кулик 2013). Согласно теоретикам концепции «мягкой силы» в международных отношениях Р. Кеохане и Дж. Наю, «возможность укреплять свободу информации увеличивает потенциал убеждения в мире политики» (Keohane, Nye 2006).

Как фактор мировой политики, имеющий стратегическое значение, феномен «мягкой силы» реализуется в иных масштабах и формах, нежели традиционные геополитические факторы силы, основанные на балансе сил и ядерном сдерживании. Глобальные коммуникативные воздействия атерриториальны, не фиксируются государственными и какими-либо локальными границами, реализуются в глобальной медиасистеме посредством ИКТ и Интернета, освещающих форматы встреч на высшем уровне стран – лидеров

«Большой двадцатки» (G20), наднациональных интеграционных союзов, влиятельных международных форумов. Знания и образование являются важнейшим фактором укрепления мира и глобальной геополитической стабильности.

Результатом цифровой революции стало развитие одного из видов публичной дипломатии – «цифровой дипломатии» (в других вариациях – «сетевой дипломатии», дипломатии «web 2.0»), которая зародилась в США в 2000-е гг. и в приоритеты которой вошло управление знаниями и политическое планирование. В России в 2003 г. заместителем директора Департамента информации и печати была предложена формулировка «инновационная дипломатия», которая определялась как «инструмент внешней политики России для воздействия на общественное мнение с помощью ИКТ» (Кулик 2013). Существенным сдерживающим фактором современной электронной дипломатии является недостаточная демократичность и открытость публичного политического процесса на мировой арене. В докладе исследовательской службы Конгресса США «Транспарентность и секретность правительства» отмечается, что «в будущем дипломатические переговоры могут стать еще более ограниченными для общественного доступа из-за вероятных утечек» (Congressional... 2012).

Особой геостратегической реальностью является перспектива интеграции акторов международной дипломатии с целью выработки консенсуса по управлению технологическим развитием (интернационализация глобальной политики по управлению Интернетом). Эксперты Всемирного экономического форума отмечают: «...переживая четвертую промышленную революцию, очень важно, чтобы мы развивали отдельные нормы и протоколы, которые будут гарантировать, что технологии будут служить человечеству и способствовать процветанию и стабильному будущему», «глобальное сообщество должно объединиться и договориться об общих принципах, если оно нацелено получить выгоду от технологий и застраховаться от технологических рисков» (WEF 2016с).

Неизбежность столкновения «глобальных идеологий» провоцируется неравномерным характером глобальной медиасистемы, управляемой преимущественно США. Дж. Най справедливо указывает, что «не существует единого режима управления киберпро-

странством, есть набор двойных норм и институтов, которые ранжируются между иерархически интегрированными институтами и фрагментированными практиками» (Nye 2014).

В государственной идеологии РФ информационно-коммуникационные технологии рассматриваются в контексте защиты суверенитета и обеспечения национальных интересов страны: в стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. информационная угроза представляется в качестве важнейшей угрозы суверенитету страны, Интернет рассматривается как канал распространения экстремизма и терроризма, навязывания чужой идеологии и внешнеполитической пропаганды, средство ведения информационной войны (Кулик 2013; Лопатин 2017).

Глобальная кибербезопасность и безопасность правительственных данных является значимым вопросом в повестке дня мировой дипломатии в современном дискурсе о глобальном контроле спецслужб США над Интернетом и мобильными технологиями и обвинениях в хакерских атаках. Согласно ООН, построение конфиденциальности и безопасность использования ИКТ в целях устойчивого развития должны стать приоритетом национальных государств в контексте возрастающих угроз киберпреступлений (UN 2016).

Электронное правительство: международный и российский опыт

Применение современных информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении несет в себе огромный потенциал для социально-политического и экономического развития сетевых сообществ на национальном и глобальном уровнях: ускорение экономического и социального развития, достижение социального равенства и социальной инклюзии, интеграции и медиации на уровне сообществ. Корреляции между показателями индекса готовности сетевой среды, эффективности правительства и качества государственного управления, социальной защиты и развития человеческого капитала, ответственности и подотчетности правительства являются высокозначимыми (см. Табл. 2).

Табл. 2. Корреляционный анализ показателей индекса готовности сетевой среды, развития человеческого капитала, эффективности правительства, качества государственного управления, социальной защиты, ответственности, подотчетности правительства

		Развитие человеческого капитала	Качество государственного управления	Эффективность правительства	Социальная защита	Ответственность, подотчетность пр-ва
Индекс готовности сетевой среды	Корреляция Пирсона	0,621**	0,537**	0,672**	0,453*	0,456*
	Значимость	0,001	0,005	< 0,001	0,020	0,019
	N	26	26	26	26	26

Источники данных: World Bank 2017; WEF 2016a.

В аналитическом отчете Организации Объединенных Наций (ООН) указывается, что распространение информационных и коммуникационных технологий и глобальной взаимозависимости оказывает огромное влияние на прогресс человечества – на преодоление цифрового неравенства, развитие интеллектуализированных сообществ, повышение научного и технологического инновационного потенциала, в особенности в сферах медицины и энергетики (UNCTAD 2011). Согласно обращению Генерального секретаря ООН от 2016 г. к участникам Всемирного форума по вопросам информационного общества, «информационные технологии позволяют применять инновационные подходы в борьбе с изменением климата, улучшать услуги в сфере образования и здравоохранения, расширять возможности женщин и других наиболее уязвимых лиц» (ООН 2016).

На современном этапе технологического прогресса исследователи отмечают рост когнитивных технологий на всех уровнях управленческого процесса, в особенности в сфере государственного управления.

К быстрому прогрессу когнитивных технологий, к превращению этой области в мощную индустрию человечество принуждает объективная потребность в достижении нового качества управления во все более сложном и нестабильном мире. Научно-техническая революция (НТР) и смена технологического уклада на глобальном уровне привели в действие колоссальные инновационные силы общества, породили процессы модернизации государственного управления, получившие в исследовательском дискурсе название *Новое государственное управление* (McLaughlin *et al.* 2002). Одним из направлений нового государственного управления является «качественное управление», которое включает в себя следующие характеристики: участие граждан во власти; верховенство права; прозрачность власти; отзывчивость реагирования; ориентация на консенсус; равенство и инклюзия; эффективность; подотчетность власти гражданам.

Началом цифровой модернизации государственного управления в 2000-е гг. стал процесс открытия данных для реализации фундаментального права граждан на доступ к информации и повышение транспарентности правительственных органов (Van der Meer *et al.* 2014). Свобода информации как одна из составляющих основополагающих ценностей свободы слова, коммуникации и доступа к информации закреплена во многих международных актах – в Декларации тысячелетия ООН (UN 2000), Всеобщей декларации прав человека (в ст. 19, гарантирующей право на «получение и распространение информации и идей через любой источник СМИ, невзирая на границы») (ООН 1948), законе США «О свободе информации» от 1967 г. (Freedom of Information Act) (United... 1967). На сегодняшний день практически все правительства ОЭСР имеют законы/положения о свободе информации, гарантирующие право доступа к информации. В большинстве стран ОЭСР сфера применения законов о свободе информации распространяется вертикально на все уровни государственного управления и примерно в половине из них – горизонтально на все ветви центрального государственного управления (Banisar 2006; 2011).

Процесс открытия правительственной информации для общественности и публикации административной информации в открытом формате данных наиболее активно протекает в странах ОЭСР: в большинстве из них делают достоянием общественности бюд-

жетную документацию, годовые отчеты министерств и доклады аудиторов, в некоторых странах публикуют перечни государственных служащих и их зарплаты. Согласно рейтингу открытых правительственных данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), лидерами в данном процессе являются: Южная Корея, Франция, Великобритания, Австралия, Канада, Норвегия, США (Группа... 2016). Россия активно включилась в мировой тренд открытия данных в системе государственного управления путем создания портала «Открытые данные Российской Федерации».

В последние годы в мире наблюдаются процессы развития автоматизации государственного управления (в частности, систем управления налогами и сборами, бюджетной отчетности, цифровой подписи и идентификации граждан), рост государственных онлайн-порталов и социальных медиасервисов. Правительственные онлайн-сервисы в настоящее время доступны на порталах 101 страны мира, в 141 стране предоставление государственных услуг защищено специальными сертификатами безопасности (UN 2016). Данные процессы в государственном управлении объединены общим термином «электронное правительство» (*e-Government*).

Электронное правительство – система технологичных решений, направленных на развитие качества услуг, оказываемых гражданам и бизнесу с целью повышения эффективности, подотчетности и транспарентности управления, а также на увеличение гражданского участия в демократическом политическом процессе (European Parliament 2015). Электронное правительство понимается также как «система взаимодействия органов государственной власти с населением, основанная на широком применении современных информационных технологий, в том числе сети Интернет, для повышения доступности и качества государственных услуг, сокращения сроков их оказания, а также снижения административной нагрузки на граждан и организации, связанные с их получением» (ИНСОР 2009). Системы электронного правительства по аналогии с бизнесом подразделяются следующим образом: правительство – граждане (G2C), правительство – бизнес (G2B), правительство – правительство (G2G).

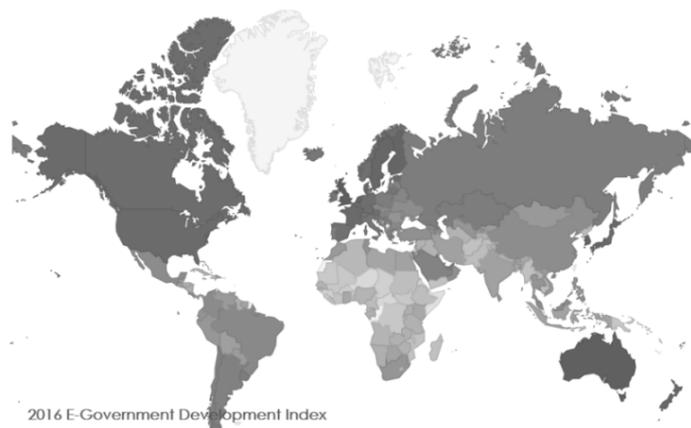
Внедрение цифровых технологий в государственное управление позволяет государственным органам хранить огромные массивы данных персональной информации граждан.

Развитие электронного правительства – финальная стадия цифровой трансформации государственного управления – позволяет правительствам осуществлять социально ориентированную политику, направленную на увеличение открытости, транспарентности, легитимности политического процесса и гражданского участия (Shkabatur 2012). В 2013–2014 гг. специалисты «Бостон Консалтинг Групп» констатировали, что одна десятая транзакций граждан с правительством происходила онлайн, по прогнозам организации, в будущем к 2020 г. одна треть транзакций будет осуществляться онлайн (European Parliament 2015). Современные правительства используют цифровые технологии более интенсивно, чем коммерческие фирмы (WEF 2016a). В современном тренде развития электронного правительства в мире находятся процессы автоматизации государственных услуг: налоговых сборов и платежей, регистрации бизнеса, онлайн-сертификатов о рождении ребенка и т. д. Наибольший прогресс в развитии электронного правительства достигнут в таможенной, финансовой, налоговой системах, электронной торговле, управлении человеческими ресурсами, телемедицине (*Ibid.*).

Развитие электронного правительства требует колоссальных финансовых вложений. Несмотря на то, что инвестиции развивающихся государств в совершенствование систем электронного правительства существенны, неравенство в данной сфере в странах мира в целом велико и в большей степени распространяется на онлайн-сервисы для граждан и бизнеса и в минимальной степени – на административные системы (*Ibid.*). Развитие электронного правительства положительно коррелирует с экономическим ростом (UN 2016): согласно данным индекса онлайн-сервисов ООН (Online Services Index [OSI]), который измеряет онлайн-присутствие в странах мира, большинство высокоразвитых стран занимают 50 % лидирующих позиций рейтинга, в то же самое время большинство слаборазвитых государств находятся на низких позициях (*Ibid.*).

Согласно рейтингу ООН наибольший уровень развития электронного правительства наблюдается в развитых странах – США, Канаде, ЕС, Австралии, России, наименьший – в слаборазвитых го-

сударствах Африки и развивающихся режимах Латинской Америки (UN 2016) (см. рисунок). В рейтинге «Глобальный индекс инноваций – 2017» по уровню развития электронного правительства Россия является лидером среди стран БРИКС, но отстает от таких стран, как Канада, Австралия, Норвегия и Чили. В 2015 г. лишь треть граждан РФ пользовались такими услугами, в Канаде – 50 %, Австралии – 55 %, Норвегии – 80 % (Группа... 2016).



Развитие электронного правительства в мире (более темный тон соответствует большему уровню развития системы электронного правительства)

Источник данных: UN 2016.

В США внедрение электронного правительства в государственную службу происходило поэтапно, начиная с 2002 г., когда был принят закон «Об электронном правительстве» (United... 2002), подготовлена «Стратегия создания электронного правительства» (Executive... 2003), организовано специальное Управление по электронному правительству (*Office of Electronic Government*) в рамках Административно-бюджетного управления (*Office of Management and Budget*) и сформирован Фонд электронного правительства (*E-government Fund*).

Развитие электронного правительства и цифровой демократии в Великобритании началось в 2000 г., именно в этот период была принята директива по электронной коммерции (*e-Commerce Directive*) (Department... 2002) и акт об электронных коммуникациях (*Act*

of Electronic Communications) (Department... 2000). Органом, ответственным за перевод государственных услуг в электронный вид, стала Государственная электронная служба (Government Digital Service [GDS]). Завершение процесса построения электронного правительства в Великобритании произошло в соответствии с «Электронной стратегией правительства» (UK Digital Strategy) (Department... 2017).

В Евросоюзе в настоящее время действует «План действий построения электронного правительства на 2016–2020 гг.» (EU E-government Action Plan 2016–2020) (European Commission 2016b), который предполагает переход государств-членов к контрактной системе, внедрение электронной подписи и развитие транснациональной ИТ-инфраструктуры (European Commission 2016a). По расчетам Еврокомиссии, эффективность электронного правительства в 2012 г. в странах ЕС составила от 15 до 20 % (100 млрд фунтов в год) (European Parliament 2015).

В Европейском союзе активно развивается демократический законодательный гражданский процесс (*crowdsourcing legislation*) включения граждан посредством электронных платформ в демократические процессы, в частности в законодательный процесс и бюджетирование, направленный на «достижение публичного консенсуса по правительственным вопросам, укрепление сообществ, включение в политический процесс маргинализированных групп и укрепление гражданского участия» (Bott *et al.* 2012). Примером применения гражданского законодательства в Европе является конституционная реформа в Исландии в 2010 и 2011 гг., не имеющая аналогов в мире, в процессе которой ассамблеи собирали предложения онлайн и офлайн от 1000 граждан, выбранных с соблюдением принципов регионального и гендерного равенства. В Финляндии в 2012 г. был принят Акт о новых гражданских инициативах (*New Citizens' Initiative Act*), согласно которому была создана система сбора петиций граждан онлайн и офлайн и введено правило: если петиция граждан получает более 50 000 подписей за шесть месяцев, она передается на обсуждение в парламент страны (European Parliament 2015; 2016).

Важной частью демократического гражданского процесса является общественное бюджетирование (*participatory budjeting*), которое позволяет гражданам участвовать в онлайн-процессе форми-

рования бюджета, осуществлять мониторинг расходов статей бюджета посредством организации открытых публичных встреч и создания механизмов демократизации политических программ. Гражданское участие в бюджетировании становится все более популярным в Европе: число городов, внедривших общественное бюджетирование, выросло с 300 в 2010 г. до более чем 1300 в 2012 г.

Согласно мнению эксперта Тьяго Пьекото, «общественное бюджетирование – одна из самых главных инноваций, направленных на усиление подотчетности на локальном и региональном уровнях» (Peixoto 2009).

В нашей стране процесс построения электронного правительства начался с принятия «Стратегии развития информационного общества в России» в 2008 г. (Стратегия... 2008) и целевой программы «Электронная Россия» (Минкомсвязь... 2014). В настоящее время Правительством Российской Федерации утверждены пять документов со сроком действия до 2010 г., имеющих прямое отношение к развитию электронного правительства:

1. ФЦП «Электронная Россия» (Там же).
2. Концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации (Минэкономразвития 2008).
3. Концепция региональной информатизации (Правительство... 2014).
4. Концепция использования информационных технологий в органах государственной власти (Минкомсвязь... 2004).
5. Программа «Цифровая экономика» (Правительство... 2017).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р была утверждена государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)», целью которой является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе. В ходе реализации программы к 2018 г. 70 % всех госуслуг в стране будет оказываться в электронном виде. В России в 2017 г. началось внедрение систе-

мы автоматизированного обмена налоговой информацией. Портал «Госуслуги» предоставляет широкий перечень государственных услуг, портал «ГосЗатраты» позволяет отслеживать государственные закупки и контракты с помощью данных Открытого правительства, что помогает выявить правонарушения в сфере государственных закупок. В России в рамках Фонда развития интернет-инициатив (ФРИИ) создан аналог Европейского демократического гражданского процесса с тем отличием, что инициативы, выдвигаемые гражданами, не имеют законодательной силы. В настоящее время в России ведется работа над реализацией программы «Цифровая экономика», принятой в июле 2017 г., которая предполагает развитие условий для экономических, предпринимательских, образовательных и социальных проектов в условиях цифровой экономики (Правительство... 2017).

* * *

Современные тенденции мирового развития показывают, что на этапе четвертой технологической революции рост информационных и когнитивных технологий (эпоха NBIC-конвергенции) сформировал новую геостратегическую реальность единого глобализирующегося мира, управляемого посредством «мягкой силы» – потенциала переговоров, реализуемого в новом формате электронной дипломатии (*e-diplomacy*). Развитие информационной поддержки политического процесса и его аналитичности привело в действие процессы модернизации государственного управления и развития технологий электронного правительства (*e-Government*). В докладе ООН отмечается, что электронное правительство способствует увеличению транспарентности, подотчетности, эффективности и вовлечению граждан в государственное управление (UN 2016), ускоряет экономический рост и развивает человеческий потенциал посредством «качественного управления» и социальной политики. Несмотря на высокий уровень неравенства в развитии электронного правительства в странах мира, в большинстве стран Евросоюза достигнут прогресс в области защиты беднейших и наиболее уязвимых слоев населения (*Ibid.*).

Следует отметить, что в современном исследовательском дискурсе преодолен «киберэнтузиазм» относительно роста цифровых технологий, ожидалось, что они станут провозвестниками новой эры

подотчетности и расширения прав и возможностей политического участия граждан в разработке политики и создании самоорганизующихся виртуальных сообществ (WEF 2016a). Однако развитие высоких технологий во многом не оправдало надежд. Прогресс электронного правительства осложняется глобальными рисками информационно-коммуникационной среды: утечками информации, киберпреступлениями, распространением незаконного контента, нарушением прав человека. Существенным риском электронного правительства является «диктаторская дилемма» – развитие электронного правительства в авторитарных режимах в условиях интернет-цензуры (Китай). В нашем видении электронное правительство должно развиваться из отдельных государственных автоматизированных систем и онлайн-услуг в единую систему управления, охватывающую широкий спектр сфер политики (развитие цифровой экономики, глобальная кибербезопасность, защита прав человека). В исследовательском сообществе активно ведутся дискуссии о дальнейшем развитии национальных электронных правительств. Эксперты не исключают, что по мере внедрения технологий электронного правительства могут возникнуть отдельные совместные программы для координации тех или иных действий в режиме онлайн.

Библиография

- Аптекман А., Калабин В., Клинцов В., Кузнецова Е., Кулагин В., Ясеновец И. 2017. Цифровая Россия: новая реальность. URL: <http://docplayer.ru/48445906-Iyul-2017-g-aleksandr-aptkman-vadim-kalabin-vitaliy-klyncov-elena-kuznecova-vladimir-kulagin-igor-yasenovec.html>.
- Всемирный банк. 2016. Пути достижения всеобъемлющего экономического роста. Российская Федерация. Комплексное диагностическое исследование экономики. URL: <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/russia/publication/systematic-country-diagnostic-for-the-russian-federation-pathways-to-inclusive-growth>.
- Гринин Л. Е., Коротаев А. В. 2015. Глобальное старение населения, шестой технологический уклад и мировая финансовая система. *Кондратьевские волны: наследие и современность* / Отв. ред. Л. Е. Гринин, А. В. Коротаев, В. М. Бондаренко. Волгоград: Учитель. С. 107–133.
- Группа Всемирного банка. 2016. Цифровые дивиденды. Доклад о мировом развитии. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23347/210671RuSum.pdf>.

- Зинькина Ю. В., Шульгин С. Г., Коротаев А. В. 2016.** *Эволюция глобальных сетей: Закономерности, тенденции, модели.* М.: Ленанд/URSS.
- ИНСОР = Институт современного развития. 2009.** Доклад «О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета». URL: http://www.iis.ru/docs/e-Gov_RU_2009.pdf.
- Коротаев А. В. 2009.** Компактные математические модели развития Мир-Системы. *Социальный анализ и моделирование.* URL: <http://socmodel.com/stat'i/20091a/01>.
- Коротаев А. В., Гринин Л. Е. 2012.** Кондратьевские волны в мир-системной перспективе. *Кондратьевские волны: аспекты и перспективы /* Отв. ред. А. А. Акаев, Р. С. Гринберг, Л. Е. Гринин, А. В. Коротаев, С. Ю. Малков. Волгоград: Учитель. С. 58–110.
- Коротаев А. В., Гринин Л. Е., Гринин А. Л. 2016.** Глобальное старение населения, шестой кондратьевский цикл и кибернетическая революция. *Проблемы теории и практики управления 7:* 54–59.
- Коротаев А., Халтурина Д., Малков А., Божевольнов Ю., Кобзева С., Зинькина Ю. 2010.** *Законы истории: математическое моделирование и прогноз мирового и регионального развития.* М.: URSS.
- Кулик С. А. 2013.** Электронная дипломатия. Начало. Аналитический доклад. URL: http://www.insor-russia.ru/files/EDiplomacy_0.pdf.
- Лопатин В. Н. 2017.** Проблемы информационной безопасности и риски интеллектуальной собственности в цифровой экономике. *Информационное право 2(52):* 8–16.
- Минкомсвязь РФ. 2004.** Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» (в ред. распоряжений Правительства РФ от 29.07.2005 № 1068-р, от 21.11.2006 № 1599-р, от 24.12.2008 № 1913-р, Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219). URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3017/>.
- Минкомсвязь РФ. 2014.** ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)». URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/>.
- Минэкономразвития РФ. 2008.** Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009

- № 219) URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/doc200912301906>.
- Окинавская Хартия** глобального информационного общества. 2000. URL: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>.
- ООН. 1948.** Всеобщая декларация прав человека. Резолюция А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. *Организация Объединенных Наций*. URL: <http://www.un.org/russian/document/declarat/declhr.htm>.
- ООН. 2016.** ИКТ вооружают людей знаниями и открывают новые возможности. *Организация Объединенных Наций*. URL: http://www.un.org/russian/news/story.asp?NewsID=25869#.Wi_YFVVI-Uk.
- Правительство Российской Федерации. 2014.** Распоряжение № 2769 от 29.12.2014 об утверждении Концепции региональной информатизации. URL: <http://static.government.ru/media/files/Ea8O35fPr3I.pdf>.
- Правительство Российской Федерации. 2017.** Программа «Цифровая экономика Российской Федерации». URL: <http://static.government.ru/media/files/9gFM4FHj4PsB79I5v7yLVuPgu4bvR7M0.pdf>.
- Садовничий В. А., Акаев А. А., Коротаев А. В., Малков С. Ю. 2014.** *Комплексное моделирование и прогнозирование развития стран БРИКС в контексте мировой динамики*. М.: Наука.
- Совет Федерации Федерального Собрания РФ. 2016.** Производительность труда в России и в мире. Влияние на конкурентоспособность экономики и уровень жизни. *Аналитический вестник* 29(628).
- Стратегия** развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. № Пр-212. 2008. *Российская газета* 7 февраля. URL: <https://rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html>.
- Угринович Е. В., Мун Д. В. 2017.** Тенденции и проблемы информационной инфраструктуры инновационной экономики. *Информационное право* 2(52): 4–7.
- Центр стратегических разработок. 2017.** Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России. Экспертно-аналитический доклад. URL: <https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/10/novaya-technologicheskaya-revolutsiya-2017-10-13.pdf>.
- Banisar D. 2006.** Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Government Information Laws. London, UK: Privacy International. URL: <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>.
- Banisar D. 2011.** The Right to Information and Privacy: Balancing Rights and Managing Conflicts. *World Bank Institute*. URL: <http://documents.world>

- bank.org/curated/en/847541468188048435/pdf/80740-Right-to-Information-and-Privacy-Box-377336B-PUBLIC.pdf.
- Bott M., Bjorn-Soren G., Young G. 2012.** The Role of Crowdsourcing for Better Governance in Fragile State Contexts. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/aee7/f64b22e6c5d24a3fcbe1bf7a9596c7593bc9.pdf>.
- Congressional Research Service. 2012.** Government Transparency and Secrecy: An Examination of Meaning and Its Use in the Executive Branch, 7-5700, November 14. P. 7.
- Department for Digital, Culture, Media and Sport. 2017.** UK Digital Strategy 2017. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/uk-digital-strategy/uk-digital-strategy>.
- Department of Trade and Industry. 2000.** Information Security: Guide to Electronic Communications Act. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.berr.gov.uk/files/file9980.pdf>.
- Department of Trade and Industry. 2002.** A Guide for Business to the Electronic Commerce (EC Directive) Regulations 2002 (Si 2002/2013). URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130103013730/http://www.bis.gov.uk/files/file14635.pdf>.
- European Commission. 2016a.** E-government Benchmark 2016. A Turning Point for E-government Development in Europe? URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.
- European Commission. 2016b.** EU E-government Action Plan 2016–2020. Accelerating the Digital Transformation of Government. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.
- European Parliament. 2015.** E-government. Using Technologies to Improve Public Services and Democratic Participation. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA\(2015\)565890_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/565890/EPRS_IDA(2015)565890_EN.pdf).
- European Parliament. 2016.** Potential and Challenges of E-participation in European Union. URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU\(2016\)556949_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556949/IPOL_STU(2016)556949_EN.pdf).
- Executive Office of the President of the United States. 2003.** E-government Strategy. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documets/un/unpan032372.pdf>.
- Grinin L., Grinin A., Korotayev A. 2017a.** Forthcoming Kondratieff Wave, Cybernetic Revolution and Global Ageing. *Technological Forecasting & Social Change* 115: 52–68.

- Grinin L., Grinin A., Korotayev A. 2017b.** The MANBRIC-Technologies in the Forthcoming Technological Revolution. *Industry 4.0: Entrepreneurship and Structural Change in the New Digital Landscape* / Ed. by T. Devezas, J. Leitão, A. Sarygulov. Heidelberg; New York; Dordrecht; London: Springer. Pp. 243–261.
- Grinin L., Korotayev A. 2016.** Global Population Ageing, the Sixth Kondratieff Wave, and the Global Financial System. *Globalistics and Globalization Studies* 5: 119–138.
- Institute for Government. 2016.** Making a Success of Digital Government. URL: https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/IFGJ4942_Digital_Government_Report_10_16%20WEB%20%28a%29.pdf.
- Keohane R. O., Nye J. S. 2006.** Power, Interdependence in Information Age. *Perspectives on World Politics* / Ed. by R. Little, M. Smith. Oxon: Routledge. Pp. 186–194.
- Korotayev A., Zinkina J., Bogevolnov J. 2011.** Kondratieff Waves in Global Invention Activity (1900–2008). *Technological Forecasting & Social Change* 78: 1280–1284.
- May C. 2015.** Who's in Charge? Corporations as Institutions of Global Governance. *Palgrave Communications* 1 (December): 15042. URL: <http://www.palgrave-journals.com/articles/palcomms201542>.
- Morgenthau H. J. 1985.** *Politics among Nations*. New York: McGraw-Hill.
- McKinsey Global Institute. 2013.** Disruptive Technologies: Advances That Will Transform Life, Business, and the Global Economy. McKinsey & Company. URL: http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies.
- McLaughlin K., Osborne P., Ferlie E. (Eds.) 2002.** *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*. London: Routledge.
- Nye J. 2004.** *Soft Power. The Means to Success in World Politics*. New York.
- Nye J. S. 2014.** The Regime Complex for Managing Global Cyber Activities. URL: <http://www.sbs.ox.ac.uk/cybersecurity-capacity/system/files/The%20Regime%20Complex%20for%20Managing%20Global%20Cyber%20Activities.pdf>.
- OECD = Organization for Economic Cooperation and Development. 2015a.** Measuring the Digital Economy. The New Perspective. URL: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/science-and-technology/measuring-the-digital-economy_9789264221796-en#page1.

- OECD. 2015b.** Digital Economy Outlook. URL: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/42577/3222224/Digital+economy+outlook+2015/>.
- OECD. 2015c.** Government at a Glance. *Organization for Cooperation and Development*. URL: <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/4215081e.pdf?expires=1487752025&id=id&accname=guest&checksum=044CF59FD7E83097EF0BB96BC55B572B>.
- OECD. 2017.** Statistics. URL: www.stats.oecd.org.
- Peixoto T. 2009.** Beyond “Theory e-Participatory Budgeting and its Promises for E-participation”. URL: http://www.quebec.ca/observgo/fichiers/91130_eparticipation.pdf.
- Schwab K. 2016.** *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Crown Business.
- Shkabatur J. 2012.** Transparency With(out) Accountability: Open Government in the United States. *Yale Law & Policy Review* 31(1).
- Stiglitz J. E. 2002.** *Globalization and its Discontents*. New York: W. W. Norton.
- UN = United Nations. 2000.** Resolution adopted by the General Assembly 55/2. United Nations Millennium Declaration. *United Nation*. URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>.
- UN. 2016.** United Nations E-governance Survey. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Governme-nt-Survey-2016>.
- UNCTAD = United Nations Conference on Trade and Development. 2011.** Measuring the Impact of Information and Communication Technologies and Development. URL: http://unctad.org/en/Docs/dtlstict2011d1_en.pdf.
- United States Department of Justice. 1967.** Freedom of Information Act. URL: <https://www.foia.gov/index.html>.
- United States Department of Justice. 2002.** E-Government Act of 2002. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>.
- Van der Meer T., Gelders D., Rotthier S. 2014.** E-democracy: Exploring the Current Stage of e-Government. *Journal of Information Policy* 4: 489–506.
- WEF = World Economic Forum. 2016a.** Global Information Technology Report 2016. URL: <https://www.weforum.org/reports/the-global-information-technology-report-2016/>.
- WEF. 2016b.** Internet for All. A Framework for Accelerating Internet Access and Adoption. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_Internet_

for_All_Framework_Accelerating_Internet_Access_Adoption_report_2016.pdf.

WEF. 2016c. Top 10 Emerging Technologies of 2016. URL: <https://www.weforum.org/agenda/2016/06/top-10-emerging-technologies-2016/>.

World Bank. 2013. Crowdfunding's Potential for the Developing World. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/17626>.

World Bank. 2017. World Development Indicators (WDI). URL: <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.