континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов. 2000.

35. Конвенция ООН об открытом море 1958 года. www.maritimelaw.ru

36. Таможенный устав Союза ССР. Утвержден ЦИК Союза ССР 12 декабря 1924 года // pravo.levonevsky.org

37. *Сокиркин В.А., Шитарев В.С.* Международное морское право. Кн.III. Часть V. Международное военно-морское право: Учеб. пособие. М., 2007.

38. Корабельный устав Военно-морского флота России // www. voennoepravo. ru.

39. *Жуков С.В.* Проблемы международно-правового статуса Черноморского флота // www.voenpravo.ru

40. *Боярский В., Дмитриев В., Кудинов Н.* Пограничный надзор на море. М., 2006.

41. *Скрынник А.М., Стракович В.В., Пухарев И.В.* Правовые основы деятельности морских воинских частей внутренних войск МВД России. Ростов-на-Дону, 2007.

УДК 342.9

Кравченко А.Г.

КОНЦЕПЦИЯ СЕТЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВОМ В РОССИИ*

Статья посвящена вопросу внедрения электронных, сервисных и сетевых технологий в систему государственного управления России. Рассматриваются проблемы создания электронного правительства, исследуется концепции «сервисного» и «сетевого государства», проводится анализ приемлемости инновационных подходов в государственном управлении по противодействию бюрократизации и коррупции.

Article is devoted a question of introduction of electronic, service and network technologies in system of the government of Russia. Problems of creation of the electronic government are considered, it is investigated concepts «service» and «the network state», the analysis of an acceptability of innovative approaches in the government on counteraction bureaucracytion and corruption is carried out

Ключевые слова: *электронные технологии, государственное управление, сервисное государство, государственные услуги, сетевое государство, бюрократизация, коррупция, гражданское общество.*

Key words: *electronic technologies, the government, the service state, the state services, the network state, bureaucracytion, corruption, a civil society*

Обычно в отечественной науке термин «e-government» (электронное правительство) понимается как система «государственных услуг», оказываемая органами исполнительной власти гражданам, и переведенная в электронную форму. Однако сама по себе система «государственных услуг», в узком смысле - это лишь часть административной деятельности государственных органов по взаимодействию с гражданами. Значительный же объем административной работы на прямую не связан с оказанием услуг населению (сервисным государством), но в то же время данные функции органов власти направлены на реализацию интересов общества. Сюда входят функции обеспечения национальной безопасности, законотворчества, документооборот, разработка и субсидирование программ развития по различным общественным сферам деятельности, государственный контроль и т.п. Поэтому в практике развитых западных государств под термином «e-government» понимается система электронного государственного управления.

Следовательно, понятие электронного правительства не сводится к переводу традиционной системы государственных услуг в электронную форму [1]. Электронное правительство (управление), наряду с оказанием публичных услуг гражданам, включает трансформацию системы вертикальных и горизонтальных коммуникаций органов исполнительной власти.

В основу концепции электронного управления положено два принципиально разных подхода. Во-первых, – это электронизация существующей системы вертикали власти, нахождение ее более эффективных форм. В этой концепции электронные

* Статья подготовлена при поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2.

технологии призваны усилить вертикальный контроль, в том числе и посредством использования обратной системы связей. При этом элементы сервисной организации власти также применимы при условии, что они снимают с государственной вертикали власти ряд функций (а значит и нагрузки) по взаимодействию с населением и переводят их в частно-публичную сферу. В этом случае неизбежным становится минимизация функции социального государства и переход ряда государственных учреждений на режим саморегулирования, а также привлечение в публичную сферу оказания услуг населению частных организаций, учрежденных как на коммерческой, так и общественной основе. Указанный подход позволяет возложить значительную часть публичных функций на общество, оставляя за системой государственного управления только контроль, тем самым высвобождая бюрократические ресурсы для усиления эффективности выполнения «чистых» государственных функций. При этом социально-экономический уровень ответственности властной вертикали значительно снижается. Эту концепцию поддерживают сторонники иерархической организации государственной власти в ее классическом представлении. При этом зачастую противники подобного подхода указывают на то, что «электронное правительство противопоставляет централизации и зависимости гибкость и автономию» [2], но это не совсем верно. Очевидно, авторы научных исследований, в ряде случаев, путают сами «информационные технологии» и концептуальную основу их применения. Так, если мы говорим об электронных технологиях, то их внедрение возможно и в рамках жесткой административной вертикали. Когда же речь идет о концепции сетевого государства [3], то в основу применения электронных технологий ложатся принципы организации публичного менеджмента, противоречащие модели властной вертикали.

Поэтому иное понимание электронного управления основано на концепции сетевой организации государственной власти, в которой система горизонтальных связей практически замещает властную вертикаль. Согласно этой концепции традиционная форма организации государства подошла к пределу своих технологических возможностей, и без кардинальной смены архитектуры государственного менеджмента дальнейшее повышение ее эффективности становится невозможным [4]. Между тем ряд отечественных ученых рассматривают идею сетевого государства как угрозу государственности, поскольку процесс децентрализации, как показывает практика 90-х годов, привнес лишь развитие феномена наместничества и коррупции.

Чтобы понять причину такой позиции и обозначить перспективы внедрения сетевой концепции, необходимо проанализировать ее суть. Так, сетевая организация государства основывается на ряде трансформационных и организационных технологий, обобщая которые можно условно выделить: 1. Технологию «человеческого капитала», которая предполагает создание высокоэффективной бюрократии, способной к самоорганизации, самоконтролю, профессиональной компетентности, ответственности и инициативности. 2. Технологию «сетевых решений», включающую систему независимых субъектов публичного менеджмента, взаимодействующих друг с другом с целью выработки единого оптимального решения. 3. Технологию «альтернативных решений», включающую, наряду с государственными версиями управленческих решений, версии, формируемые компетентными институтами гражданского общества. 4. Технологию «административной автономии», определяющей политическую и административную независимость должностных лиц при принятии управленческих решений, подчинения их только закону и судебным решениям. Административная независимость также предполагает инициативность должностных лиц в вопросах публичного управления. 5. Технологию «абстрактного правового регулирования», которая заключается в минимизации детальной регламентации государственной деятельности, и построения ее на основе правовых принципов и правовых прецедентов. Соответственно, в правом регулировании государственного управления ключевая роль отводится судебной системе. 6. Технологию «публичной конкуренции», основанную на создании системы конкурирующих государственных учреждений и саморегулируемых организаций, оказывающих публичные услуги.

7. Технологию «минимизации государственных функций», которая заключается в передаче части функций органам местного самоуправления, общественным экспертным советам, саморегулируемым организациям, иным институтам гражданского общества [5].

Как видно, из приведенных основ технологического обеспечения сетевой организации системы государственного управления, ее главными принципами являются децентрализация государственной власти и развитие горизонтальных связей,

минимизация государственных функций, компетентностный принцип управления. Указанный концепт требует: 1). высокообразованного, социально ориентированного, культурно развитого в правовом, политическом и профессиональном плане бюрократического аппарата; 2). развитых институтов гражданского общества, готовых осуществлять государственные функции.

Естественно, что приведенные характеристики являются обязательной предпосылкой для реализации концепции сетевого государства. Соответственно попытки создания институциональных форм, отвечающих критериям сетевого государства, без надлежащих предпосылок приведут лишь к разрушению государственности. Анализируя готовность России по внедрению сетевой формы государства, следует констатировать полное отсутствие указанных предпосылок. Так, по опросам фонда «Общественное мнение» электронными сервисными технологиями пользуются 6% россиян [6]. Гражданская активность при взаимодействии с органами государственной власти по разным оценкам составляет от 0,5 до 1% населения. Потенциально к активному взаимодействию с государственной властью готовы около 20% респондентов [7]. Со стороны государственно аппарата также наблюдается несоответствие требованиям сетевой концепции. Так, всего лишь около 13% государственных служащих, при принятии управленческих решений, руководствуются, прежде всего, интересами общества, остальная часть чиновников корпоративными или государственными интересами. Управленческая инициатива и личная ответственность должностных лиц также невысока. В основу служебного роста лишь 19 % государственных служащих закладывают индивидуальное профессиональное развитие работника [8].

Все это говорит о необходимости ориентирования отечественной системы государственного управления на адаптивную модель сетевого администрирования к национальной специфики. Однако такая трансформация концепции сетевого государства западного образца, фактически сводит ее к использованию отдельных технологических элементов в системе российского государственного управления. В связи с этим очевидно приходится признать, что идея сетевого государства по либеральному сценарию не может быть реализована в России. Отечественной науке необходимо сформулировать национально воспринимаемую концепцию инновационной модернизации системы государственного управления. О том, что такая необходимость объективно назрела, свидетельствуют многочисленные практические примеры неэффективного выполнения функций большинством органов государственной власти, а также массовое распространение коррупции и злоупотребления властью.

Литература

1. *Дрожжинов В.И.* Мониторинг услуг электронного правительства // Социс. 2008. № 5.

2. *Голобуцкий А., Шевчук О.* Электронное правительство. Часть первая. Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе // http://golob.narod.ru/egovperru.html.

3. Понятие «сетевое государство» используется в научных исследованиях в двух интерпретациях: 1). Как организация власти с помощью информационных технологий; 2). Как организацию государственной власти на принципах децентрализации и замещения иерархической системы горизонтальными связями.

4. Например см: *Зернов С.В.* Наука организации власти: сервисное государство // URL: http://www.rusrand.ru/konf1/2zernov.pdf.

5. Например см: Контексты саморегулирования. Передача государственных функций саморегулируемым организациям / Под ред. *С.В. Мигина*. М., 2009.

6. Электронное правительство нужно 6% россиян // URL: http://www.comnews.ru/index.cfm?id=62377

7. Подробнее см.: Гражданское общество и гражданская активность в России // http://www.hse.ru/data/2011/04/08/1211753344/grazhdanskoe%20obshestvo%20i%20grazhdanskaya%20aktivonst%20v%20Rossii.pdf

8. *Захаров Н.Л.* Социальные регуляторы деятельности российского государственного служащего. М., 2002.