



Ю.В.Ирхин

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» И СОЦИУМ: ПОПЫТКА СИСТЕМНОГО СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА *

** В основу публикации
положены результаты
исследований, проведен-
ные автором по проекту
«Аристотель.
Политологическое
образование в XXI веке»,
осуществленного под
эгидой Всемирного
Банка, Министерства
образования и науки РФ,
Национального фонда
подготовки кадров в
2001-2005 гг.*

Переход к постиндустриальному обществу предполагает неизбежную трансформацию политических институтов и государственного управления с учетом требований информационной эпохи. Во-первых, с конца 80-х гг. новые информационные интегративные технологии получили широкое распространение в индустриально развитых странах, стали основой для глобализации, все больше влияют на общественное развитие. Во-вторых, резко (примерно в 1,5 раза в год) возрастает количество лиц и институтов, имеющих доступ в Интернет и использующих его для удовлетворения растущего числа своих потребностей. В-третьих, в этих условиях чрезмерно централизованные структуры оказываются не в состоянии реагировать с необходимой скоростью на многообразные изменения окружающего мира. В-четвертых, возрастают потребности в большей гибкости и мобильности государственных служб на принципах гибкости, прозрачности, политической нейтральности и т. п. В-пятых, расширяются возможности для использования политических и социальных технологий в управлении (с неоднозначными результатами). В-шестых, в условиях углубления глобализационных процессов национальные правительства для обеспечения или поддержки необходимого уровня международного сотрудничества вынуждены реагировать на последние технологические тенденции.

Существуют интегрированные рейтинги, оценивающие степень готовности различных государств к информационному обществу и его управленческим структурам. Network Readiness Index, подготовленный Гарвардским университетом, ставит Россию на 61-е место из 75 стран, рассмотренных при анализе. Первые места занимают США, Исландия, Финляндия, Сингапур. Общая оценка складывается из совокупности таких параметров, как развитость информационной инфраструктуры, национальная политика в области инфо-коммуникаций и технологий, экономический климат, социальный капитал, доминирующие модели этики производства и отношений, онлайн-обучение, электронная коммерция, принципы государственного управления¹.

¹ См.: Joseph S., Nye Jr.
Governance in the
Information Age. Harvard,
2000; Norris P.
Democratic Phoenix:
Political Activism
Worldwide. New York,
2002.

Таблица 1

Идеальное разграничение характеристик государственного регулирования в индустриальную и информационную эпохи

<i>Характеристика</i>	<i>Государство промышленной эпохи</i>	<i>Государство эпохи межсетевой взаимодействия</i>
Управление	Бюрократическое	Обслуживание клиентов и передача полномочий на места
Административные функции	Обособленные административные функции	Услуги с интегрированными ресурсами
Форма обслуживания	Бумажная работа	Электронная форма
Временные затраты	Процессы с большими затратами времени	Быстрый прямой ответ
Управление и согласование	Выраженное управление и согласование	Управление и согласование в косвенной форме
Форма перечисления средств	Финансовые операции вручную	Электронное перечисление денег
Система отчетности	Громоздкий механизм отчетности	Гибкая система запросов на информацию
Система связи информационных средств	Разобщенные средства информационной техники	Интегрированные вычислительные сети
Избрание руководителей	Избрание руководителей один раз в несколько лет	Оперативная демократия со всеобщим участием

классических социологических методов исследования желательно использовать и социкибернетические подходы, обращать внимание на роль социальных и политических технологий (с учетом их ограничений).

Концепция «электронного правительства»

Интернет-технологии, обеспечивающие информационное взаимодействие органов власти с населением и институтами гражданского общества, получили в современной литературе устойчивое наименование «электронного правительства» (e-Government). Оно рассматривается как единое социально ответственное и информационно открытое, с постоянной обратной связью, учреждение (институт).

В концепции «электронного правительства» вся система органов исполнительной власти рассматривается как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Деятельность правительства должна быть достаточно открытой, информационно

прозрачной и доступной для граждан. Особое внимание уделяется принципу обратной связи, скорости и качеству предоставления услуг, посредством широкого использования централизованных систем Интернета. Все это призвано повысить как качество оказания государством услуг населению, так и эффективность функционирования самого правительства. В целом «электронное правительство» можно определить как специализированную комплексную систему взаимодействия посредством Интернета структур исполнительной власти с гражданами, гражданским обществом и бизнес-структурами.

Прямой перевод словосочетания «e-Government» не вполне раскрывает сущность рассматриваемого явления. Точнее было бы говорить об *электронной инфраструктуре государственного и муниципального управления*, включающей в себе технологии интернет-взаимодействия между органами власти, с одной стороны, и гражданами, институтами гражданского общества, бизнес-структурами и общественными объединениями, с другой. Однако термин «электронное правительство» получил необходимое международное признание, широко используется в научной и управленческой литературе, в том числе и российской, имеет свои достоинства (лаконичность, образность, целеполагание, инновационность). По аналогии с ним можно выделить на уровне местного самоуправления подсистему «электронных муниципалитетов». Наряду с «e-Government», используются понятия: «электронный бизнес» – «e-Business» и «электронный гражданин» – «e-Citizen»².

² Василенко Л. А. *Интернет в информатизации государственной службы России*. М., 2000; Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. *Государственный менеджмент*. М., 2004; Rhodes R. *Understanding Governance. Policy Network, Governance, Reflectivity and Accountability*. Buckingham, 1997.

Задачи «электронного правительства» состоят в создании надежной внутри- и внеправительственной компьютерно-информационной сети и централизованной базы данных; предоставлении услуг, адаптированным к потребностям граждан и бизнеса через Интернет в удобной и надежной форме; стремлении к реализации идеи оптимального управления в новых условиях.

В рамках «электронного правительства» предполагается взаимодействие (прямое и обратное) внутри государственных структур, между государством и гражданами, государством и бизнесом и т. д. (см. табл. 2).

Таблица 2 Направления взаимодействия «электронного правительства»

<i>Структуры</i>	<i>Государство</i>	<i>Бизнес</i>	<i>Гражданин (Потребитель)</i>
Государство	Взаимодействие госорганов	Государство к бизнесу	Государство к гражданам
Бизнес	Бизнес к государству	Бизнес к бизнесу	Бизнес к гражданам
Граждане	Граждане к государству	Граждане к бизнесу	Граждане к гражданам

Процесс становления системы «электронного правительства» можно условно разделить на три основные стадии-направления: «публичность», «участие» и «онлайн-транзакции».

«Публичность» – означает использование новейших коммуникационных технологий для расширения доступа граждан и институтов гражданского общества к интересующей их информации органов государственной власти и местного самоуправления.

«Участие» – подразумевает расширение возможностей участия граждан в управлении государственными и общественными делами на всех уровнях власти и на протяжении цикла подготовки и принятия политических решений. Она предполагает публикацию на соответствующих сайтах государственных и муниципальных структур контактных адресов электронной почты, а также форм для обратной связи.

«Онлайн-транзакции» – обеспечивают предоставление услуг государственных и муниципальных учреждений через Интернет – оплату коммунальных платежей, заполнение налоговых деклараций и сбор налогов, регистрацию общественных объединений, а в перспективе – предпринимателей без образования юридического лица, предприятий малого бизнеса и др. На этой стадии формируется «информационная экономика», которая представляет собой новую ступень с точки зрения экономического эффекта, получаемого в результате постоянного интерактивного функционирования государственных порталов.

Преимущества направления – упрощение бюрократических процедур, значительное сокращение сроков при оформлении необходимых документов, обеспечение легко верифицируемой, строгой налоговой подотчетности юридических и физических лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета, повышение уровня бюджетных поступлений, сокращение масштабов коррупции и, в идеале, рост доверия граждан к институтам власти.

Для реорганизации системы государственного управления в парадигме «электронного правительства» необходим ряд важных условий и предпосылок. Среди них: 1) наличие соответствующей политической воли и усилий «правлящего класса» и элит, принятие соответствующих государственных решений; 2) достаточный уровень «интернетизации» общества (не менее 30% самостоятельного населения страны и большинства государственных институтов); 3) разработка рациональной, реализуемой концепции «электронного правительства» и создание необходимых информационно-технологических предпосылок и электронных форм (документов, подписи и др.), финансового обеспечения, подготовки новых кадров в алгоритме данного правительства; 4) учет сложнейших социальных и административно-правовых проблем, возникающих при внедрении новых электронно-организационных управленческих моделей в жизнь, традиций развития общества, особенностей его управления,

бюрократии и т. д.; 5) решительное преодоление узко-технологических подходов при формировании и деятельности «электронного правительства» («информационные технологии решат все проблемы»), понимание и преодоление возможностей и тенденций его использования в корпоративных и антиобщественных целях; 6) рационально-критическое использование накопленного зарубежного опыта, его сравнительный анализ.

**Взаимодействие
«электронного
правительства»
и социума за
рубежом**

Создание национальных «электронных правительств» в постиндустриальных странах происходит в русле глубокого реформирования всей системы государственного управления. Речь идет об адаптации администрации к условиям постиндустриального, информационного общества, процессов глобализации. Новое государственное управление предполагает его большую открытость и «отзывчивость»; внесение в государственные службы конкурентных и договорных начал; создание обособленных специализированных управленческих структур с усилившейся ответственностью за результаты деятельности; повышение роли этических требований, демократических ценностей; активное взаимодействие с гражданским обществом, всеми его членами; переориентацию государственных интересов на нужды и потребности граждан и др. Речь идет о становлении современной модели государственного управления, ориентированной на эффективность деловых процессов, разграничение между политикой и практикой, умножение производственных показателей. Она органически включает в себя как исторический, так и инновационный опыт управления, достижения менеджмента, информационной науки, теорию и практику «электронного правительства».

При использовании информационно-кибернетических систем в современном государственном управлении учитывается также социально-политическая, экономическая, культурная, ментальная среда (окружение) и иные факторы (протестантская или конфуцианская этика труда, правовые традиции), влияющие на весь характер взаимоотношений «власть-общество».

Глава аппарата советников премьер-министра Великобритании Майкл Барбер обращал внимание на важность реализации ключевых демократических и управленческих ценностей и принципов в современной государственной службе и «электронном правительстве». Они отражены ниже (см. табл. 3)³.

В последнее десятилетие многие – прежде всего экономически развитые страны – предприняли целый ряд правовых, организационных, технологических и иных мер в направлении формирования и развития «электронного правительства». В 2006 г. национальные правительства 175 стран из почти 200 государств-членов ООН так или иначе использовали Интернет для предоставления информации

³ Барбер М. Государственная служба: эффективная и аполитичная // «Британские политические традиции и реформа власти в России». Материалы научно-практич. конференции Посольства Великобритании в РФ и Российской Академии государственной службы при Президенте РФ 21-22 февраля 2005 г. М., 2005.

<i>Качества, ориентиры</i>	<i>Содержание</i>
Профессионализм	Высокая компетенция, преданность принципам демократии; честность/отсутствие коррупции; «говорить правду людям»; политическая неангажированность
Открытость	Свобода слова/информации; прозрачность; отчетность и ответственность
Польза для общества	Результативность; действенность; приоритет – интересы граждан; отдача от вложенного – на длительный срок
Средства	Максимальное применение информационных технологий в управлении

и услуг. ООН рекомендует всем министерствам иметь свою страничку во Всемирной Сети. Большинство государств ныне предоставляет через Интернет доступ к открытой официальной информации на правительственных сайтах. Около 30% государств предлагают постоянно обновляющиеся информационные услуги, включающие в том числе загрузку и распечатку разрешенных официальных бланков и документов на персональные компьютеры интернет-пользователей. Возможности для осуществления собственно *интерактивных* транзакций через Интернет представляют менее 20 государств.

Концепция «электронного правительства» была разработана в начале 90-х гг. XX в. в ряде ведущих индустриальных стран. В 1997 г. концепция «электронного правительства» была успешно реализована в его начальной стадии («публичность») в большинстве постиндустриальных стран Запада и Востока. Их основные правительственные учреждения открыли свои Интернет-странички. Представленная на них информация должна соответствовать следующим требованиям: быть исчерпывающей и объективной, актуализированной, четкой, обеспечивающей равный для всех доступ, давать ответы на наиболее часто задаваемые вопросы.

Ряд министерств публикует на своих веб-сайтах информацию о готовящихся ими проектах законов и представляют возможность их обсуждения в Интернете. Парламенты также представляют доступ к разработанным ими проектам законов и документов. Как правило, эти услуги бесплатно доступны в Интернете. В ряде стран Запада есть специальные государственные должности – уполномоченные наблюдать за соблюдением конституционных прав граждан на доступ к информации. В США – главный ответственный по информации (Chief information officer), в Великобритании – электронный посланник (e-envoy).

Первой страной в мире, принявшей Закон об электронных услугах, была Финляндия (2001 г.). Закон содержит положения о правах,

обязанностях и ответственности органов государственного управления и их клиентов в сфере электронных услуг, о ключевых требованиях в отношении электронной идентификации личности граждан. В соответствии с Законом, власти должны предоставлять общественности возможность выбора электронной доставки уведомлений, счетов и других аналогичных документов и сообщений. Органы власти и клиенты могут скреплять свои решения электронной подписью.

С конца 90-х гг. в постиндустриальных странах началось использование и более высоких стадий-направлений «электронного правительства» («участие» и «онлайн-транзакции»). Стратегия компьютеризации функций государственного управления включает в себя задачу перевода большинства видов правительственных услуг в режим «онлайн». Ведущую роль в этом направлении играют официальные системно-сетевые порталы для электронного доступа к государственным услугам. Наиболее развиты они в англо-саксонских странах. Целесообразно кратко охарактеризовать особенности ряда национальных правительственных порталов.

«Электронное правительство» США представляет «Официальный правительственный веб-портал» – The US Government's Official web-portal – <http://www.FirstGov.gov>. Он соединяет сайты федеральных, штатных и местных органов власти, содержит 27 млн веб-страниц и предоставляет свыше тысячи электронных форм и реальных услуг. Классифицированные разделы услуг: «государственные блага», «государственные гранты», «государственные работы», «получение лицензий», «вопросы социальной безопасности», «получение паспортов», «иммиграция», «объявления и заявки потребителей» и др. Портал предоставляет возможности интерактивного диалога в режиме реального времени.

Канадский правительственный веб-портал называется «Государственная служба Канады» или кратко: «Служба Канады», «Канадский сайт» – Introduction to the Government of Canada official web-site (Canada site) – <http://www.canada.gc.ca/>. Он предоставляет централизованный доступ почти к 1000 государственных программ и услуг. Правительство этой страны взяло на себя обязательство сделать так, чтобы Канада получила всемирную известность как государство наиболее тесно связанное со своими гражданами, благодаря развитой специализированной государственной информационно-кибернетической системе. «Канадский сайт» дает «возможность канадцам иметь электронный доступ ко всей открытой государственной информации, многим услугам, в удобное для них время и в удобном месте».

Правительством Великобритании в 1999 г. была принята стратегическая программа «Модернизация государственной власти», охватывающая пять миллионов государственных служащих страны. Ее ключевым элементом является внедрение электронной системы

управления информационного века. В соответствии с ней был создан правительственный портал – «Великобритания он-лайн» – UK Online) – <http://www.open.gov.uk>. Проект «Прямой доступ» (Direct Access) позволяет всем государственным учреждениям Великобритании предоставлять гражданам в удобное для них время электронный доступ ко всем формам документов. Граждане – пользователи интернет-связи – через UK Online могут получать широкий круг актуальной информации, распечатывать различные формы документов в любое удобное для них время. При использовании технологии электронно-цифровой подписи формуляры могут заполняться прямо на экране и отправляться по электронным каналам связи.

Одним из самых развитых является официальный веб-портал Сингапура – <http://www.gov.sg>. Сингапурские власти, учитывая высокий уровень интернетизации и преимуществ информационных технологий, еще в 1980 г. задались целью превратить свою страну в «интеллектуальный остров». Им удалось объединить с помощью Интернета все сферы жизнедеятельности: государственное управление, бизнес, образование, науку, медицину и даже индустрию развлечений. (На программу государство выделяет до 0,5 млрд долл. США в год.) Портал «подразделяется на четыре взаимосвязанных раздела: «Правительство», «Граждане-резиденты» (постоянные жители), «Бизнес», «Нерезиденты». По всем разделам в режиме текущего времени предоставляется большое количество информационных услуг. Действует интерактивная связь. Для этого нужно предварительно зарегистрироваться (указать пароль, логин и шифр пользователя) и получать необходимую информацию по любому из подразделов. Раздел «Граждане-резиденты», при раскрытии его интерфейса, обозначается как e-Citizen («Электронный гражданин») – <http://www.ecitizen.gov.sg>. В службе e-Citizen можно получать информацию и взаимодействовать по направлениям: «Образование, Обучение и работа», «Семья и коммунальное развитие», «Здоровье и окружающая среда», «Домовладение», «Защита и безопасность», «Культура, рекреация, спорт», «Транспорт и путешествия».

Официальный веб-портал Финляндии – <http://www.om.fi> – предоставляет большое количество специализированных услуг. Среди них: заказы и запросы (Агентство по делам потребителей); представление юридических документов (Министерство юстиции); заказ и оплата услуг, связанных с досугом (Национальный совет лесного хозяйства); обратная связь с пользователями в плане их информирования о национальных проектах участия (МИД, Отдел муниципалитетов); уведомления о вакансиях, рабочих местах, и возможностях для получения образования (Министерство труда); уведомление о смене адреса (Центр переписи населения); служба «Виртуальная Финляндия» (МИД) и др.

В Австралии деятельность правительства с 2000 г. во многом определяет его «Онлайновая стратегия». Официальный портал Австралии

включает связанную алфавитную систему всех правительственных подразделений с их определенными сайтами, централизованную схему предоставления основных двадцати направлений-услуг («поиск работы», «гражданство и паспортная служба» и т. д.), а также схему услуг по территориям. Интернет-адрес – [http:// www.australia.gov.au/](http://www.australia.gov.au/). Составной частью рамочной структуры австралийского «электронного правительства» являются: стратегия электронных закупок Содружества, директивы в отношении информации Содружества, публикуемой в электронном формате (1999 г.), структура общенационального сотрудничества в электронной торговле в области государственных закупок, закон об электронных сделках (1999 г.).

Официальный веб-портал Южной Кореи уделяет большое внимание обеспечению специализированных услуг для потребителей, в частности, предлагает расширенную информацию о вакансиях, возможностях образования, компенсациях и пособиях государственным служащим и др. Интернет-адрес государственного веб-портала Республики Корея – <http://www.csc.go.kr>.

Современный опыт индустриально развитых стран показывает, что в рамках деятельности «электронного правительства» в режиме «он-лайн» для граждан, имеющих возможность регулярно использовать Интернет, стали реально доступными и удобными многие виды государственных услуг. Среди них: электронный запрос многих видов информации (документов, законов, постановлений, статистических сведений и сведений о наличии вакансий, географических карт); оплата различных платежей по электронным формам (от квартплаты до штрафов и налогов) при наличии механизмов персонализации; получение распространенных форм официальных документов, их заполнение и отправка с идентификацией электронной подписи (включая прием налоговых деклараций, постановку на учет в службе занятости); многие запросы в государственные органы, их регистрация, возможность проверки этапов их прохождения, получение ответа с указанием результата и ответственных за его принятие; поступление в вузы на дистанционные, интерактивные формы образования; заявления в полицию (в случае кражи или угона автомобиля) и т. д.

Деятельность порталов включает не только официальную информацию, но и сведения о предоставлении услуг в соответствии с «жизненными эпизодами», которые имеют место в реальной жизни, когда возникает потребность в целом комплексе государственных услуг. Среди них: поступление в школу, поиск работы или ее смена, появление в семье ребенка, тяжелая утрата, открытие собственного дела и др. Расширяется количество государственных услуг в режиме «он-лайн» и для предприятий. Наиболее распространены: социальные взносы на работников; корпоративные налоги: декларации, извещения; передача дополнительных данных в статистические

бюро; электронные торги и др. Так, Служба «Деловые связи Канады» получила ряд международных наград, в частности, за ее способность регистрировать новые коммерческие предприятия через Интернет. Через нее регистрируется 70% фирм. Служба имеет 95%-ный рейтинг удовлетворенности потребителей. В Финляндии 55% всех ведомств дают своим клиентам возможность заполнения бланков заявлений и других формуляров через Интернет. Число интерактивных потребительских услуг в них составляет несколько десятков и имеет тенденцию к увеличению. Ряд услуг предусматривают использование электронного удостоверения личности.

В австралийском штате Виктория власти внедрили систему MAXI – единый узел обслуживания населения, обеспечивающий проведение операций между местным правительством и физическими и коммерческими лицами. Операции включают: оплату коммунальных платежей, оформление документов (свидетельства о рождении, смерти, браке), перемену личных данных, заполнение форм, необходимых для получения лицензии, помещение и просмотр объявлений о вакансиях, заключение договоров социального, медицинского страхования. После внедрения этой системы выяснилось, что до 40%) операций, выполняемых с помощью MAXI, производятся в Интернете в нерабочее для правительственных чиновников время, что экономит и их время и удобно для граждан.

В США службы, занимающиеся внутренними доходами (Internal Revenue Service) располагают самым посещаемым веб-сайтом общественных служб, около 1/3 налоговых поступлений с 2000 г. собирается посредством Интернет-связи. В штате Аризона оплата за возобновление права на вождение транспортного средства сократилось с 7 до 1,6 долл. при использовании онлайнных средств. Считается, что подход, ориентированный на потребителя, имеет большое значение для организации работы государственных служб. В целом происходит становление модели государственного управления, направленной на эффективность деловых процессов, идею разграничения между политикой и практикой и умножение производственных показателей. При этом все шире используются ноутбуки и смартфоны, дающие возможность осуществлять «онлайн-транзакции» не будучи привязанным к определенному месту (офису, квартире) и даже во время движения автомобиля.

Реальные достижения и услуги «электронных правительств» в постиндустриальных странах очевидны. Они помогли сделать государственное управление и административную службы более эффективными, удобными, соответствующими запросам времени, повысили их авторитет в глазах потребителей. Расширяются элементы прямой и обратной связи «государство-общество». В целом, к лучшему меняется управленческое мышление. Проведение реформ в ряде стран улучшилось благодаря информационным технологиям, повышению доверия к правительству, качественной обработке нарастающего

потока данных и знаний. За годы введения «электронного правительства» в Великобритании число государственных служащих снизилось со 750 тыс. (в 1976 г.) до 475 тыс. человек (2004 г.). «Электронные правительства» способствуют определенной открытости государства, соответствующей отчетности, снижению уровня коррупции и безответственности чиновников, улучшается финансовое управление. Деятельность «Электронных правительств» предполагает быстрые и глубокие изменения в ряде правовых документов. В Республике Корея за несколько лет было изменено до 40% нормативных актов, регулировавших государственное управление и службу. В целом совершенствуется документооборот. К руководству государственными службами чаще приходят молодые кадры управленцев, также возможно повышение зарплаты по конечным результатам их труда.

Существуют и многочисленные проблемы использования информационно-кибернетических технологий в управлении. Очевидна недостаточность «интернетизации» многих государств, их институтов, граждан (см. табл. 4).

Таблица 4 Распространенность средств коммуникации и информации в ряде стран

<i>Страна</i>	<i>Население (млн. чел.)</i>	<i>Персональные компьютеры*</i>	<i>Газеты*</i>	<i>Телевизоры*</i>	<i>Телефоны*</i>	<i>Ученые (тыс.)</i>
США	300	410	228	810	640	3732
Германия	80	260	317	500	538	3016
Великобритания	60	210	351	615	528	2417
Франция	56	190	237	600	564	2537
Япония	120	188	576	700	489	5677
Мексика	80	35	113	195	95	95
<i>Россия</i>	<i>124</i>	<i>34</i>	<i>267</i>	<i>388</i>	<i>175</i>	<i>4158</i>
Бразилия	123	20	45	290	96	165
Египет	50	8	64	130	50	458
Китай	1300	6	23	260	45	537

**Данные приводятся из расчета на 1000 человек (по России выделены)*

Весьма слаба соответствующая подготовка граждан (приобретение необходимых навыков работы с e-government). Даже при наличии необходимой базы данных, для того, чтобы разобраться в ней, требуется необходимая подготовка. Стать подлинно «электронным гражданином» (а не пользователем отдельных услуг), разбирающимся в проблемах государственного управления, ничуть не проще, чем состоять в качестве сознательного участника политических процессов. «Средний избиратель, – как справедливо отмечал американский

исследователь А.Норман, – вряд ли будет стараться получить информацию по вопросам, которые прямо его не затрагивают»⁴.

Рабочей группой кабинета правительства Великобритании было проведено специальное исследование, выявившее ряд проблем «электронного правительства».

Таблица 5
Восприятие и использование механизмов интерактивных информационных технологий в государственном управлении и участие в них, %

<i>Вопрос – проблема</i>	<i>«за»</i>	<i>«нейтрально» и не возражающих против обучения</i>	<i>«против» и противящихся обучению</i>
Как Вы относитесь к «электронному правительству»?	40	39	21

Благоприятно к идее «электронного правительства» относятся более богатые и занимающие высокие статусные позиции социальные группы; «нижние классы» проявляют меньший интерес и спрос на «электронно-государственные услуги»⁵.

Следующая проблема состоит во многих сбоях во время предоставления государственными службами ряда услуг, особенно при подготовке и управлении контрактами. Это объясняется недостатком опыта всех сторон, несовершенной технологической базой, нехваткой управленцев достаточной квалификации, имманентными недостатками бюрократического руководства (в данном случае – «электронной бюрократии») и др.

Правительственный анализ ряда стран показал проблемы в координации решения вопросов по горизонтали и в способностях эффективного решения ряда социальных вопросов, не вписывающиеся в традиционные обязанности министров и организаций. Выявлены «узкие места» существующей системы управления в условиях применения новых информационных технологий и проблемы в ее воздействии на мотивацию государственных служащих. В ряде случаев отмечен дисбаланс между центральными и местными органами, проблемы делегирования полномочий и наличия достаточной гибкости. В начале реформ государственной службы (первые полтора года) наблюдаются известные трудности перехода, иногда снижается уровень управления. Еще в некотором количестве государств слаба «обратная связь», граждане практически не влияют на работу правительства. «Электронное правительство» создает некоторые дисбалансы между служащими различных подразделений и поколений, может ухудшаться моральный климат, снижаться зарплата. В ряде стран наблюдается чрезмерная осторожность государственных служащих (строго функциональное выполнение инструкций) в результате

⁵ www.eurospan.co.uk

политического контроля за их деятельностью. С другой стороны, возможна политизация высших руководителей.

«Электронное правительство» само по себе не может создавать систему национальных приоритетов, выработать национальную политику, а лишь содействует им в той или иной мере. В этом смысле оно может функционировать как в русле демократических, так и авторитарно-корпоративных преобразований. Его успехи пока больше в оказании конкретных услуг, чем повышении качества общегосударственного управления.

У многих граждан существуют сомнения в отношении доступности новых технологий, качества электронного управления (необходимо переучивание миллионов когорты служащих), выбора наилучших моделей электронного взаимодействия с правительством. Общество заинтересовано в предоставлении услуг «электронного правительства» только при условии конфиденциальности и секретности при взаимодействии с государственной службой (при прозрачности для финансовых органов), гарантиях против мошенничества или взлома компьютеров, бесплатной или дешевой поддержки пользователей. Движущей силой формирующейся в настоящее время новой модели управления являются не только вводимые денежные или технологические ресурсы либо конкретные функциональные результаты, но и то, как эти результаты отразятся на жизни или хозяйственной деятельности потребителей, а также на социальных, экономических или политических изменениях в системе государственного управления.

Некоторые государственные организации начинают внедрять систему CRM (Customer Relationship Management – Управление взаимоотношения с клиентами), предполагающую учет всей информации о взаимоотношениях с каждым клиентом, ее хранение и анализ. Такая информация носит конфиденциальный характер и может быть использована в различных целях. В этой связи возникает вопрос о роли «электронных администраторов», владеющих непосредственными доступами к технологическим механизмам инфо-коммуникаций, вирусов, хищения информации, технологических сбоев. В 2005 г. официальные службы США разоблачили деятельность хакеров, создавших особую программу-вирус, позволившую передать «на сторону» практически всю информацию примерно с 14 млн. карточек MasterCard и Visa (по другим данным – 40 млн. или 10% всех платежных электронных карточек американских граждан). Это произошло в результате нарушения безопасности компании CardSystem Solutions, обслуживавшей соответствующие платежи.

**«Электронное
правительство»
и российский
социум**

В России подключение к Интернету произошло в 1991 г. За прошедшее время российский Интернет охватил городские ареалы. Однако российская телекоммуникационная структура пока еще недостаточно развита. По подсчетам Минсвязи РФ постоянных

пользователей российской сети Интернета (Рунета) насчитывается 6 млн., а эпизодических – до 20 млн. человек. По общему количеству пользователей Интернета Россия уверенно входит в первые двадцать государств мира, но по уровню охвата им населения (интернетизация) она находится лишь на 42-м месте (10% населения).

Аудитория Интернета распределена по территории страны крайне неравномерно. Больше четверти всей пользователей Интернета находится в Москве (каждый пятый житель) и Санкт-Петербурге. По этому показателю столица России обошла Бельгию, Италию, Испанию, Ирландию. Уровень интернетизации Москвы и Санкт-Петербурга наивысший в России (20%), что в три-четыре раза больше, чем на всей остальной территории. Но и это вдвое меньше его среднего уровня в США и Канаде. Среди федеральных округов первое место по уровню интернетизации занимает Центральный (без учета Москвы) – 17% (1,6 млн. жителей); за ним следуют Приволжский – 15%, Северо-Западный – 14%, Южный – 12%), Сибирский – 11%, Уральский и Дальневосточный – по 5%⁶.

⁶ Галицкий Е.А.
Интернет // «Независимая газета». 23 мая 2003.

Социально-демографическая специфика пользователей Рунета состоит в том, что они включают в основном лиц с высшим или незаконченным высшим образованием, с доходом выше среднего, в возрасте от 25 до 50 лет. Доля лиц с высшим образованием среди российских пользователей Интернета относится к их численности среди населения, как 36% к 12%, а лиц, с доходом 100 долл. и выше в расчете на одного члена семьи составляет 29% к 8%) тех, кто имеет более низкие доходы. Соотношение корпоративных и индивидуальных пользователей сети в России соотносится как 65 к 35%). Если в 1998 г. среди российских пользователей Интернета женщин было около 33%, то в 2005 г. этот показатель приблизился к 48%.

Интересы пользователей разнообразны и дифференцируются по следующим направлениям. Они отражены в табл. 6.

В общем количестве информационных запросов российской Интернет-аудитории достойно представлены «деловые интересы»: «новости программного обеспечения» (2-е место), «новости экономики» (5-е), «производители товаров и услуг» (6-е), «техника» (7-е), «новости политики» и «онлайновая пресса» (8-е и 9-е), поиск работы (13-е), электронная коммерция (14-е), частично «медицина» и «путешествия». В целом потребность в деловой информации приближается по объему к запросам пользователей на информацию о развлечениях, компьютерных играх, видео и шоу-представлениях, эротике, спорте и т. п. А среди категории «руководителей» – запрос на деловую информацию является приоритетным⁷. Все это создает определенную технологическую и социальную базу для широкого использования Интернет-коммуникаций в российских правительственных, деловых и гражданских структурах.

⁷Вершинин М. С.
Политическая коммуникация в информационном обществе. СПб., 2001.

Один из примеров быстрого увеличения числа пользователей после введения ряда качественных Интернет-услуг – опыт г. Новосибирска,

Таблица 6 Тематическая направленность и характер Интернет-запросов в России

№ п/п	Направленность информационных запросов	Всего % (рейтин)	Руководители	Учащиеся
1	Развлечения	25,9	14,9	30,0
2	Новое программное обеспечение	24,0	30,6	17,5
3	Компьютерные игры	23,9	15,7	45,3
4	Видео, шоу-бизнес	18,7	4,4	40,6
5	Новости экономики	16,8	34,4	7,5
6	Производители товаров и услуг	14,7	25,9	4,4
7	Техника	14,3	17,1	15,0
8	Новости политики	12,7	18,5	8,8
9	Онлайновая пресса	11,5	20,1	6,6
10	Эротика	11,4	9,1	17,2
11	Спорт	11,1	8,5	21,6
12	Популярная наука	10,1	8,5	13,1
13	Поиск работы	9,7	9,9	4,4
14	Электронная коммерция	9,6	16,8	1,9
15	Погода	9,0	8,0	9,1
16	Путешествия	7,1	9,9	8,8
17	Искусство	6,9	4,1	6,6
18	Медицина	6,9	10,2	1,6

где после внедрения автоматизированной системы коммунальных платежей «Город» значительно увеличилась доля подключенных к Интернету компьютеров. В 2001 г. этот показатель был самым высоким в России – 35% от общего числа компьютеров», затем первенство снова перешло к Москве.

Директивное начало процессу внедрения в деятельность органов государственной власти России современных информационно-коммуникационных технологий положило принятие в январе 2002 года Федеральной Целевой Программы (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 гг.)»

«Электронную Россию» можно рассматривать как ключевое направление на пути к созданию «электронного правительства». Основная идея проекта заключается в том, что, обладая разветвленным и инерционным, бюрократическим (далеко не во всем достаточно профессиональным и эффективно-функциональным) управленческим аппаратом, государство может, применив информационные технологии, решить определенные насущные проблемы оптимизации управления. Среди них: 1) введение электронного документооборота что позволит уменьшить бюрократические проволочки и ускорить

принятие решений; 2) перевод в электронную форму взаимодействие граждан с властью; 3) осуществление более прозрачного и доступного государственного и муниципального управления; 4) де бюрократизация государственных организаций и поддержка развития гражданского общества в России.

Программа нацеливает соответствующие службы, организации и общественные институты на решение следующих задач:

- 1) формирование системы взаимодействия государства с гражданским обществом посредством передовых телекоммуникационных сетей;
- 2) широкий и эффективный обмен электронными документами между населением и правительством, органами государственной власти;
- 3) обеспечение гласности и прозрачности местных и региональных властей;
- 4) повышение эффективности государственного управления на основе современных моделей и методов электронных технологий; создание электронной системы мониторинга и поддержки принятия решений.

Стратегическая цель электронного правительства – совершенствование деятельности по решению государственных проблем в интересах граждан; улучшения их информирования, предоставлению широкого комплекса услуг, формирования условий для более активного их участия в процессе управления страной. Речь идет о глубокой трансформации внутренних и внешних взаимоотношений в системе государственного управления на основе использования информационно-коммуникативных технологий и сетевой инфраструктуры. Это необходимо для оптимизации процесса оказания государственных услуг населению, расширения взаимодействий всех граждан с правительством и их участия в его деятельности на принципах «прозрачности» такого взаимодействия.

Рассматриваемая задача приобретает особую актуальность в связи с осуществляемой реформой государственной службы. В Президентском послании Федеральному Собранию РФ В.В.Путин отметил, что «В наши планы не входит передача страны в распоряжение неэффективной коррумпированной бюрократии. Задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению. Современный российский чиновник обязан учиться разговаривать с обществом не на командном жаргоне, а на современном языке сотрудничества, языке общественной заинтересованности, диалога и реальной демократии»⁸.

Выделяются три основных направления, связанных с реализацией целей электронного правительства: 1) повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления

⁸ *Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г. // Российская газета, 26 апр. 2005 г. или <http://www.kremlin.ru/2005/04>.*

(e-govemment to e-government); 2) взаимодействия органов государственной власти и бизнеса (e-govemment to e-business); расширения сотрудничества государства и граждан (e-government to e-citizen), через интерактивные технологии.

В соответствии с программой «Электронная Россия» все основные государственные службы, начиная с администрации Президента РФ, открыли свои сайты, дающие необходимую и обычно достаточно оперативную информацию по соответствующим вопросам. «Электронная Россия» представляет собой единый сервер органов государственной власти Российской Федерации – [http:// www.government.gov.ru](http://www.government.gov.ru). Сервер подразделяется на ряд основных узлов (см. табл.7).

Таблица 7

Тематические интернет-адреса «Электронной России»

<i>Название правительственного органа</i>	<i>Web-адрес</i>
Президент РФ	http://www.Prezident.kremlin.ru
Правительство РФ	http://www.government.gov.ru ; pravitelstvo.gov.ru
Совет Федерации Федерального Собрания РФ	http://www.council.gov.ru
Государственная Дума Федерального Собрания РФ	http://www.council.gov.ru
Верховный суд РФ	http://www.supcourt.ru
Конституционный суд РФ	http://www.ks.rfnet.ru
Арбитражный суд РФ	http://www.arbitr.ru
Генеральная прокуратура	http://www.genproc.gov.ru ;
Совет Безопасности РФ	http://www.scrf.gov.ru
Центральная Избирательная комиссия	http://www.cikrf.gov.ru
Счетная Палата	http://www.arh.gov.ru

«Электронная Россия» предлагает широчайший круг оперативной и архивной информации о деятельности обозначенных органов. Сервер пользуется популярностью среди активной части гражданского общества, государственных служащих, ученых-обществоведов, студентов социально-гуманитарных вузов, востребован в российском обществе. За время его существования к услугам сервера обратилось более 2 млн. пользователей с более чем 30 млн. запросов.

Вместе с тем, центральный сервер «Электронной России» пока еще не связан в единую систему с серверами региональных и местных органами власти. Формируется самый «долгосрочный» и объемный блок программ, информационной «памяти» и др. Интерактивные

формы связи используются эпизодически, в виде форумов, конференций, ответов на вопросы граждан-пользователей. Актуально создание единого портала услуг (прежде всего, государственных) для широкого круга пользователей. Представляется полезным создание при Сервере веб-узла до Делам СНГ, ЕВРАЗЕС и др., по аналогии с электронным обеспечением деятельности Министерства по делам Содружества Великобритании.

Развивается сеть российских региональных порталов. Примером использования информационно-коммуникационных технологий на уровне субъекта РФ может служить региональный сервер «Оренбуржье» (<http://www.orb.ru/>), работающий, как и другие, в основном в рамках первой стадии-направления «электронного правительства» – «публичность».

Развернутой структурой обладает сервер Правительства Москвы – <http://www.mos.ru/>. Он содержит разделы: Общие сведения, Мэр Москвы, Правительство Москвы, Аппарат Мэра и Правительства Москвы, Отраслевые и функциональные органы исполнительной власти, Территориальные органы исполнительной власти, Городские организации, Правовые акты регламентирующие деятельность Правительства Москвы, Законотворческая деятельность Мэра и Правительства Москвы, Справочная информация, Ежедневная информация органов законодательной и исполнительной власти об основных мероприятиях, проводимых в городе, Сообщения Пресс-службы Мэра и Правительства Москвы, Электронные опросные листы о том, знакомы ли москвичи с работой соответствующих городских служб; Полезная информация (Аналитический обзор правовых актов, Праздничные дни, жилищно-коммунальные услуги, Дома под снос и реконструкцию, Лекарства в аптеках Москвы и др.).

Официальный сервер Московского правительства имеет «Службу одного окна». «Под этим термином, как отмечается в сайте, – подразумевается новый принцип работы всех органов исполнительной власти Москвы и городских организаций. Смысл его заключается в том, чтобы заявитель получал только конечный запрашиваемый документ. Человек приходит в службу «одного окна» органа исполнительной власти, подает заявление о выдаче необходимых ему документов (справки, копии, выписки, разрешения), представляет документы, именуемые непосредственно к нему (документ, удостоверяющий личность, документы, подтверждающие полномочия представителя физического или юридического лица), получает информацию о сроке выдачи запрашиваемого им документа и уходит. Все остальные документы, не касающиеся непосредственно заявителя, но необходимые для подготовки запрашиваемого документа собираются органом исполнительной власти, ответственным за выдачу данного документа, самостоятельно»⁹.

⁹ «Служба» принимает заявки на выдачу около двадцати документов.

В ней определены выдающие департаменты, финансовые условия, сроки выдачи.

Среди документов: Архивные справки, выписки копии (30 дней, безвозмездно); Заключение о реализации пищевых продуктов (не более 7 дней, возмездно);

Протоколы исследования сырья и пищевых продуктов животного и растительного происхождения, кормов для животных (после лабораторных исследований, возмездно); Выписка из распоряжения Департамента жилищной политики и жилищного фонда города Москвы с выпиской из протокола

Городской МК по использованию жилищного фонда города Москвы по вопросам перевода жилых помещений в нежилую фонд (45 дней, безвозмездно) и др. – <http://www.okno.mos.ru/>

Структуры «электронного правительства» все шире используются в деятельности административных округов г. Москвы и других крупных городов. Так, например, с 2004 г. функционирует официальный WWW-сервер Юго-Западного Округа Москвы (<http://uzao.mos.ru>). За первый год работы его посетили (виртуально) более 60 тыс. граждан, просмотревших около 400 тыс. электронных страниц. За это время на WWW-сервере ЮЗАО было размещено и обновлено 5,75 тыс. документов, включая фотографии, рисунки и видеоматериалы. В целом наблюдается устойчивый рост его посещаемости. На сервере ЮЗАО создан раздел «Данные о работе с обращениями, поступившими в службу «одного окна» префектуры или управы района, а также предоставляет возможность получить информацию по конкретному обращению заявителя в службу «одного окна», содержащую сведения об ответственном исполнителе, о плановом сроке выдаче документа и фактическом исполнении.

Официальные серверы большинства префектур округов г. Москвы пока не имеют «Служб одного окна» и предоставляют гражданам-пользователям обычную справочную информацию о работе префектуры, форм документов, возможность электронно-письменного обращения к ее Префекту и т. п.

В условиях недостаточной интернетизации малых городов и деревень России, одним из выходов решения этой проблемы, является создание пунктов коллективного доступа в сеть при всех узлах почтовой связи во всех местах, где проживает более 10 тыс. человек, а также библиотеках. В 2005 г. их услугами воспользовалось около 6 млн. граждан.

Проблемы

Формирование «электронного правительства» находится в неразрывной связи со всем процессом российских реформ, особенно с повышением эффективности государственной службы на основе современных методов управления.

Очевиден общий недостаточный уровень развития компьютерных сетей в России как во многих сферах государственной, так и общественной жизни, отсутствие соответствующих навыков. Поспешная реализация идеи «электронного правительства» в России может привести к возникновению нового вида социального неравенства – информационного.

Информатизация государственных органов подчас смешивается с процессом их насыщения компьютерами, не связанными с Интернет-порталами. Остро стоит проблема подготовки управленцев нового типа, что встречает сопротивление консервативной части государственного аппарата. Главной психологической преградой на пути расширения деятельности «электронного правительства» в России является соответствующая бюрократическая ментальность, корпоративные интересы бюрократии. Из 200 экспертов, опрошенных

Социологическим центром РАГС, только 3,0% оценили престиж работника государственного органа как очень высокий, 53,0% как высокий, 38,0% как невысокий и 2,5% – как совсем низкий. Существенно ниже статус работника государственной службы в глазах простых граждан¹⁰. Может сформироваться «электронная бюрократия», имеющая как высокие профессиональные свойства, так и соответствующие им узко-корпоративные качества и интересы.

Таблица 8

«Чи интересы защищают государственные служащие?»

<i>Интересы</i>	<i>Общероссийская выборка, %</i>	<i>Эксперты, %</i>
Свои собственные	60,8	24,0
Своего ведомства	38,0	55,5
Своего начальства	33,5	28,5
Государства	24,0	60,0
Коммерческих структур	19,3	6,5
Граждан	8,3	42,5
Другие	1,3	2,0

Дальнейшее развитие системы информационно-кибернетических технологий в управлении требует значительных средств. Только на нужды информатизации Министерства по налогам и сборам требуется до 0,5 млрд. руб. Сама Система требует значительной доработки, и, прежде всего, создания единого портала всех органов власти. Министерство информации и связи РФ совершенствует документы, дополняющие закон «Об электронно-цифровой подписи» (2002 г.), поскольку есть известные сложности с применением и идентификацией такой подписи.

Опыт «монетизации» социальных льгот показал, что в тех (к сожалению, немногочисленных) городских районах, где заранее (на протяжении годов) были составлены единые электронные карты льготников и других категорий населения, а аптеки и больницы обеспечены компьютерами и Интернетом, то там данная реформа прошла наиболее эффективно. Роль «электронного правительства» в России, причем на всех уровнях (федеральный, региональный, местный) будет возрастать и в связи начинающимися крупномасштабными реформами образования, здравоохранения и особенно местного самоуправления. Актуально создание специализированного официального информационного портала «Местное самоуправление».

Существуют технологические проблемы сохранности информации. Формирование единой базы данных в системе «Электронная Москва» о прописке, коммунальных платежах и владении собственностью гражданами города, создающей рациональный режим работы,

в случае утечки информации может привести к серьезным проблемам.

Итак, идея «электронного правительства» и ее реализация неразрывно связана с общим состоянием государственного управления в стране, соответствующими традициями политического участия, роли бюрократии и элит в обществе, состоянием правовых институтов, менталитетом общества. Эти «правительства» начинают занимать определенное место в общенациональном процессе управления-участия, могут выступать составной частью преобразований как демократического, так и авторитарно-корпоративистского порядка. Интересно, что государство, наиболее приблизившееся к стандарту «электронного правительства», – Сингапур – обладает ограниченной территорией и «мягким» авторитарным режимом. Как отмечалось многими исследователями на XXVIII Всемирном конгрессе по проблемам государственного управления (Киев, июнь 2005 г.), практика показывает, что ключевым подходом к пониманию современного управления по-прежнему является классическая Веберовская теория бюрократии, дополненная концепцией и практикой «электронного правительства».