

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

М.А. Положихина

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ОПЫТ ЗАПАДА И РОССИИ

Положихина Мария Анатольевна – кандидат географических наук,
старший научный сотрудник ИНИОН РАН.

Массовое использование информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) обусловили к началу XXI в. качественные изменения во всех сферах жизни общества, включая и систему государственного управления. В докладе ООН 2002 г. отмечается, что «управление века информации представляет совершенно новый набор проблем для лиц, принимающих решения, государственных служащих и граждан» [16, с. 48].

Повышение эффективности и прозрачности деятельности управляющей системы, а также совершенствование ее взаимодействия с населением и институтами гражданского общества связывают в последние годы преимущественно с проектами развития электронного правительства (ЭП).

Теоретические основы ЭП были сформулированы еще в 1980-х годах в США, тогда же начались и практические действия по их реализации. Считается, что впервые термин «электронное правительство» (electronic government или e-government) был введен вице-президентом США А. Гором в 1993 г. в рамках «движения за новое изобретение правительства» («reinventing government») [12, с. 148]. В 1993 г. появился первый официальный государственный интернет-сайт, принадлежащий Белому дому, а в 1995 г. федеральные органы власти уже располагали электронной почтой, и к 1998 г. работа с ней стала общепринятой практикой [1, с. 69]. В начале 2000-х годов в США сформировался уже системный подход к развитию ЭП. Ключевыми документами в этой сфере стал Закон 2002 г. «Об электронном правительстве» и принятая Конгрессом 27.02.2002 «Стратегия электронного правительства». Модель ЭП, созданная в США, послужила образцом для подражания, по крайней мере в англо-саксонских странах [15, с. 49–54]. Подхваченная странами (ОЭСР) и поддержанная ООН на международном

уровне, концепция ЭП в 2000-х годах превратилась уже в глобальную управленческую «моду». Сегодня государственные органы многих стран мира широко используют ее в практической деятельности. «Электронное правительство» больше не эксперимент в административной реформе, а постоянная часть процесса управления. И для правительств, и для граждан очевидно, что его преимущества значительно перевешивают риски инвестиций [16, с. 56]. При этом сама концепция ЭП продолжает активно развиваться.

В настоящее время определение ЭП имеет множество вариантов и трактовок. Так, по определению Всемирного банка (2015), ЭП означает использование государственными органами информационных технологий (таких, как глобальные сети, Интернет и мобильные вычисления), способных преобразовать отношения с гражданами, компаниями и различными правительственными организациями. Эти технологии могут служить многим целям: расширению спектра государственных услуг гражданам, улучшению взаимодействия власти с бизнесом, росту возможностей граждан благодаря доступу к информации или к более эффективным управленческим практикам. В результате эксперты отмечают уменьшение коррупции, увеличение прозрачности деятельности властных структур, рост доходов и сокращение расходов [24, с. 143].

В настоящее время эволюция ЭП во многом определяется растущим уровнем технических новаций и меняющимися социально-политическими условиями. Экспертное сообщество рассматривает два пути развития государственного управления: переход к «мобильному» и далее – к «цифровому правительству», а также формирование «открытого правительства».

Инициатива «открытое правительство» (*OpenGov*), впервые сформулированная администрацией Б. Обамы в 2009 г., основывается на применении технологии и инструментов Web 2.0. и строится на трех ключевых принципах: прозрачности государственного управления, участия в нем граждан, сотрудничестве между государственными структурами и гражданами [12, с. 149]. В 2011 г. по инициативе США и Бразилии было создано международное партнерство «Открытое правительство» (*Open Government Paternship*) с целью внедрения этих принципов в деятельность правительства. По состоянию на конец 2016 г. в это партнерство входит 70 стран, принявших соответствующую декларацию и национальные программы развития «открытого правительства». Однако не все специалисты позитивно относятся к этому международному партнерству. Некоторые из них видят в нем попытку создания глобального правительства, которое будет диктовать свои условия другим странам.

Значительно меньше противоречий вызывает переход к «мобильному правительству», т.е. широкому использованию мобильных устройств и при-

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

ложений к ним для предоставления государственных услуг гражданам и расширения взаимодействия с ними государственных органов.

Модель «цифрового правительства» («digital government») называют следующим этапом трансформации системы государственных услуг. Компания *Gartner Group* (одна из крупнейших в мире исследовательских компаний в области ИКТ) дает ему такое определение: «...правительство, создаваемое и действующее так, чтобы использовать преимущества цифровых данных при оптимизации, трансформации и создании государственных услуг» [14, с. 7]. «Опираясь на инвестиции и преобразования, произведенные в ходе предыдущих этапов формирования электронного правительства, эта стадия подразумевает полный перевод услуг в цифровой формат – от обращения за этими услугами до их исполнения и достижения такого положения дел, когда ведомственные процессы опираются преимущественно на данные, а не на документы» [14, с. 5].

С 2001 г. ООН составляет рейтинг развития ЭП (e-government development rank) по странам, который включает оценку объема электронных услуг и сервисов, предоставляемых органами власти, анализ информационно-коммуникационной инфраструктуры и развития человеческого потенциала. Результаты расчетов шкал рейтингов публикуются раз в два года (табл. 1).

Анализируя рассчитываемые ООН рейтинги развития ЭП по странам, следует учитывать ряд моментов, оказывающих существенное влияние на динамику их показателей:

– во-первых, частые изменения методики подсчета. Так, за 2001–2016 гг. она менялась не менее 5 раз, что затрудняет сопоставление результатов развития ЭП в одной стране за разные годы и во многом обуславливает резкие изменения позиций стран при их ранжировании;

– во-вторых, слишком узкую шкалу показателей (от 0 до 1) для оценки ситуации в более чем 190 странах. Значения рейтинга, представляющие собой цифры с четырьмя знаками после запятой, слабо отражают различие между странами по уровню развития ЭП;

– в-третьих, высокую зависимость рейтинга развития ЭП ООН от степени экономического развития страны, показателя уровня ее доходов, доступа к инфраструктуре информационных и коммуникационных технологий, уровня образования и компьютерной грамотности населения [23, с. 12]. Между тем влияние экономической ситуации в странах на уровень развития ЭП значительно шире.

Общее состояние экономики (кризис, депрессия или подъем) и государственного бюджета (величина дефицита или профицита) непосредственно сказывается на объеме услуг, включая электронные, которые предоставляются гражданам в области здравоохранения, образования и социального обеспечения.

Таблица 1

**ПОКАЗАТЕЛИ РЕЙТИНГА ПО РАЗВИТИЮ ЭП
В СТРАНАХ-ЛИДЕРАХ ЗА 2001-2016 гг.***

Годы	Страны	Рейтинг	Годы	Страны	Рейтинг
2001	1. США	3,11			
	2. Австралия	2,60			
	3. Н.Зеландия	2,59			
	4. Сингапур	2,58			
	5. Норвегия	2,55			
	..... 39. РФ	1,89			
2003	1. США	0,927	2004	1. США	0,9132
	2. Швеция	0,840		2. Дания	0,9047
	3. Австралия	0,831		3. Великобритания	0,8852
	4. Дания	0,820		4. Швеция	0,8741
	5. Великобритания	0,814		5. Южная Корея	0,8575
	..... 58. РФ	0,443		..... 52. РФ	0,5015
2005	1. США	0,9062	2008	1. Швеция	0,9157
	2. Дания	0,9058		2. Дания	0,9134
	3. Швеция	0,8983		3. Норвегия	0,8921
	4. Великобритания	0,8777		4. США	0,8644
	5. Южная Корея	0,8727		5. Нидерланды	0,8631
	..... 50. РФ	0,5329		..... 60. РФ	0,5120
2010	1. Южная Корея	0,8785	2012	1. Южная Корея	0,9283
	2. США	0,8510		2. Нидерланды	0,9125
	3. Канада	0,8448		3. Великобритания	0,8960
	4. Великобритания	0,8147		4. Дания	0,8889
	5. Нидерланды	0,8097		5. США	0,8687
	..... 59. РФ	0,5136		..... 27. РФ	0,7345
2014	1. Южная Корея	0,9462	2016	1. Великобритания	0,9193
	2. Австралия	0,9103		2. Австралия	0,9143
	3. Сингапур	0,9076		3. Южная Корея	0,8915
	4. Франция	0,8938		4. Сингапур	0,8828
	5. Нидерланды	0,8897		5. Финляндия	0,8817
	..... 27. РФ	0,7296		..... 35. РФ	0,7215

* Таблица составлена на основе данных источников 16–24.

Не случайно поэтому группу государств с очень высокими рейтингами развития ЭП (больше 0,75) за весь период наблюдения ООН составляют наиболее экономически развитые страны мира. В число лидеров данного направления регулярно входят североευропейские и Скандинавские страны (Швеция, Норвегия, Нидерланды, Дания, Финляндия), США и Канада, Австралия

и Новая Зеландия, Великобритания и Франция, а также Южная Корея и Сингапур (табл. 1, 16–24).

Показательны приводимые в рейтинге развития ЭП, составляемого ООН, данные о постепенном снижении позиций США. Если в 2001–2005 гг. США являлись в этой области лидером, то к 2016 г. они опустились на 12-е место (табл. 1, 24). Такая динамика во многом объясняется проблемами, которые накопились в американских системах здравоохранения, образования и социального обеспечения.

В противоположность США Финляндия – один из лидеров Европы в области ЭП – удачно сочетает высокие темпы развития информационного общества и поддержания условий государства «всеобщего благосостояния», «...где каждый гражданин имеет возможность получить бесплатное государственное образование, медицинское и социальное страхование. Все эти блага финансируются за счет высоких налогов. И такая социальная политика действует при мощной поддержке всего общества» [15, с. 97–98].

В обзоре ООН-2016 констатируется, что за прошедшие 15 лет процесс формирования ЭП происходил не в последовательной прогрессии, а скачкообразно [24, с. 133]. Сегодня все большее количество стран используют форму ЭП для повышения эффективности и прозрачности деятельности государственных учреждений, повышения их ответственности за принимаемые решения. В 2003 г. лишь 45 стран имели соответствующий портал, но только в 33 из них можно было совершить транзакцию онлайн. К 2016 г. уже 90 стран предлагают один или несколько порталов общественно значимой информации и / или онлайн-сервисов; 148 стран обеспечивают, по крайней мере, один вид транзакционных услуг онлайн; 128 стран поддерживают открытые наборы данных (за счет государственных средств) в машиночитаемых форматах [24, с. 2, 5, 133].

Успешность внедряемых практик зависит от того, насколько они отвечают базовым ценностям того или иного сообщества. Динамика развития элементов ЭП определяется наличием многих субъективных факторов: целенаправленности политики правительства в области ИКТ и ЭП; его сильной политической воли, оказывающей поддержку «клиентоцентричной» (сфокусированной на потребностях широких слоев потребителей) модели обслуживания; прочности институциональной структуры госуправления и госслужбы [23, с. 12].

Электронное правительство в России

Начало системному внедрению ИКТ в деятельность отечественных государственных органов положило подписание в 2000 г. Президентом РФ В.В. Путиным Окинавской хартии информационного общества. Процесс

формирования ЭП в России включает несколько этапов и продолжается по сей день.

Так, принятая на 2002–2010 гг.¹ федеральная целевая программа «Электронная Россия» основную свою задачу видела в информатизации деятельности отечественных государственных органов. Причем это направление никак не было связано с проводившейся в тот период в России административной реформой. Однако к 2005 г. пришло осознание того, что эти два процесса должны быть скоординированы. В 2006–2008 гг. предпринимались попытки интеграции обоих направлений, когда приоритеты в реформировании системы государственного управления все в большей степени смещаются в сторону внедрения современных ИКТ и когда меняется подход к ожидаемым последствиям от их использования. В одобренной Концепции формирования в РФ ЭП (до 2010 г.) данное направление трактуется как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»².

После 2010 г. (даты формального завершения отечественной административной реформы) перспективы реформирования государственного управления уже почти полностью связываются с развитием ЭП. Создается Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления³. В принятой государственной программе «Информационное общество (2011–2020)»⁴ отдельная подпрограмма – «Информационное государство» – посвящается задачам преобразования системы государственного управления.

В 2012 г. мероприятия по совершенствованию системы государственного управления уточняются в специальном указе Президента РФ. Определяются также конкретные показатели по развитию ЭП, достичь которые следует к 2015 и к 2018 гг.⁵ Кроме того, начинается работа по формированию в РФ

1. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 5. – Ст. 531.

2. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р // Собрание законодательства РФ. – М., 2008. – № 20. – Ст. 2372.

3. В 2013 г. была преобразована в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, возглавил ее лично Председатель Правительства Д.А. Медведев.

4. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р // Собрание законодательства РФ. – М., 2010. – № 46. – Ст. 6026.

5. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Собрание законодательства РФ. – М., 2012. – № 19. – Ст. 2338.

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

системы «Открытое правительство» (утверждены должностью министра РФ по вопросам «Открытого правительства» и Правительственная комиссия по координации деятельности «Открытого правительства»).

В 2014 г. была утверждена новая редакция государственной программы «Информационное общество»⁶, в которой отмечалась необходимость выборочного перевода в электронный вид федеральных, региональных и муниципальных услуг. В первую очередь это касалось наиболее массовых и общественно значимых 15 федеральных и 20 региональных услуг. Была также утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти⁷, в которой определены принципы открытости и механизмы их реализации, система мониторинга и оценки степени открытости. Кроме того, в декабре 2014 г. Правительством РФ была принята Концепция региональной информатизации до 2018 г.⁸, в которой указаны приоритеты развития ИКТ по 14 направлениям (в здравоохранении, образовании, транспорте, связи, обеспечении безопасности и т.д.), описана типовая ИТ-структура современного региона и ее основные компоненты⁹.

Нельзя не признать, что по сравнению с началом 2000-х годов в деятельности российских государственных органов произошли очевидные позитивные сдвиги. За десять лет (с 2007 по 2016 г.) в стране создано 2,7 тыс. центров и 10,1 офисов МФЦ («Мои документы»). Действует Единый портал государственных услуг (ЕПГУ, бета-версия) и региональные порталы государственных услуг (РПГУ), многочисленные официальные веб-сайты и порталы органов государственной власти и местного самоуправления; различные национальные базы данных и т.д. [14, с. 5, 50–51, 55; 15, с. 136–138].

Особенно заметны перемены в последние два-три года. По официальным данным, за первые шесть месяцев 2015 г. на бета-версии ЕПГУ было заказано 47 тыс. федеральных услуг, а в первом полугодии 2016 г. – уже 81 млн. Обновленное мобильное приложение «Госуслуги» также демонстрирует высокий рост заказанных федеральных услуг – в 260 раз (со 168 тыс. до 43,6 млн соответственно). В первом полугодии 2016 г. пользователи ЕПГУ и бета-версии портала совершили 2,4 млн успешных платежей на общую

6. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 // *Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 18 (ч. II). – Ст. 2159.*

7. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // *Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 5. – Ст. 547.*

8. В 2010–2014 гг. документа, координирующего процесс информатизации в субъектах РФ, не было.

9. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р // *Собрание законодательства РФ. – М., 2015. – № 2. – Ст. 544.*

сумму 2,3 млрд руб. Это в 3,5 раза превышает показатель аналогичного периода за 2015 г. (714 тыс. платежей на сумму 656 млн руб.) [7].

Однако результаты мониторинга Минэкономразвития РФ свидетельствуют, что выстроить полноценную систему предоставления госуслуг в электронном виде в России пока не удастся [15, с. 138–139]. Доля услуг, предоставляемых полностью в электронном виде, остается на уровне 5% [11, с. 15]. Согласно данным опросов, мнение населения об оказываемых государством услугах в целом улучшается, но ситуация значительно варьирует в зависимости от ведомств и видов услуг [15, с. 139].

В рейтинге развития ЭП ООН-2012 Россия резко улучшила свои позиции, поднявшись в 2010 г. с 59-го места на 27-е, но в 2016 г. опустилась на 35-е место [22; 24]. И хотя такое снижение рейтинга во многом объясняется очередным изменением методики оценки, неблагоприятной внешне- и внутриэкономической ситуацией, оно свидетельствует о замедлении процесса развития ЭП в России и о растущем ее отставании от стран-лидеров по данному направлению.

Осенью 2016 г. Минкомсвязи РФ подготовило новый (второй) системный проект ЭП РФ: «Электронное правительство 2020» [11]. Согласно этому документу, развитие ЭП предполагает реализацию принципа «4Л» – чтобы любой гражданин и любое ведомство могли взаимодействовать в любом месте и в любое время. Достижения поставленной цели потребует ряд качественных изменений: во-первых, смены ориентации на инфраструктуру ориентацией на потребности пользователя. Должен быть установлен унифицированный порядок (типизация) предоставления социально-массовых и востребованных региональных и муниципальных услуг, осуществлены человеко-ориентированное их проектирование, комплексность (услуги по жизненным и деловым ситуациям) и проактивность (т.е. информирование о наступлении соответствующих прав на получение услуги), а также единая система предоставления услуг; во-вторых, требуется внедрение современных управленческих подходов, в том числе межведомственного обмена в режиме реального времени, голосовой и / или биометрической идентификации пользователей, интеграции сети МФЦ и ЕПГУ, создание электронных архивов юридически значимой госинформации и трансграничный обмен ею, а также использование сервисов ЭП всеми ветвями власти. Наконец, необходимы архитектурный подход в построении инфраструктуры ЭП, единая система мониторинга развития ЭП и вовлечение пользователей в процесс его улучшения [10; 11]. Основными результатами развития ЭП к 2020 г., как это видят авторы стратегии, должны стать «ноль бумаги, ноль чиновников и ноль проблем взаимодействия», а также общедоступность и интерактивность правительства [11].

Между тем существующее в настоящее время огромное количество сайтов органов власти, оказывающих различные услуги, требует специального «навигатора» для ориентировки в них. А отсутствие унифицированного оформления и огромное разнообразие предоставляемых сервисов вынуждает пользователей тратить дополнительное время и силы для того, чтобы разобраться во всем этом. Для преодоления такого «разнобоя» начался перевод региональных услуг на ЕГПУ. Но этот процесс займет определенное время и потребует значительных средств. К тому же повышаются требования к надежности инфраструктуры ЭП, ее способности работать с огромными массивами данных, к обеспечению безопасности и т.д.

Материальные затраты государства на развитие ЭП сегодня достаточно велики: в 2016 г. они составляли более 100 млрд руб. только на ИКТ-инфраструктуру [5] и продолжают увеличиваться. Они растут как за счет внедрения новых ИКТ в государственное управление, так и за счет роста затрат на их эксплуатацию. При этом экономическая и социальная эффективность данных мероприятий не всегда является очевидной. Так, время оказания государственных услуг при «бумажной» и электронной форме составляет одну и ту же величину. Например, срок проверки налоговой декларации по форме 3-НДФЛ составляет три месяца независимо от того, принес ли гражданин ее сам в налоговую инспекцию или отправил в электронном виде через личный кабинет. Кроме того, параллельное существование «бумажной» и электронной формы предоставления государственных услуг, безусловно, увеличивает общие расходы на них.

Правительство РФ приняло решение о снижении госпошлины при использовании электронных государственных услуг – в целях их популяризации среди населения. Но отсутствие данных об их стоимости (в том числе прозрачной калькуляции видов затрат по ведомствам и регионам) не позволяет определить экономический эффект от их перевода в электронный вид. В Великобритании, например, такие расчеты были произведены [14, с. 8], а в России вопрос об экономической эффективности электронных государственных услуг только поставлен – через восемь лет после принятия первого проекта развития ЭП.

Наконец, эксперты подчеркивают несовершенство самих электронных государственных услуг, что они объясняют отставанием необходимого нормативного обеспечения. Например, сейчас в МФЦ можно сдать документы и получить общегражданский паспорт. Но, если гражданин не зарегистрирован в данном районе, в паспорте может не оказаться сведений о его регистрации, и надо дополнительно обращаться в соответствующее управление ФМС РФ. Ведь МФЦ фактически выполняет функции посредника, а услуги оказывают другие ведомства. Закон о том, что МФЦ может выдавать общеграж-

данские паспорта, собираются только принять в 2017 г., хотя МФЦ существуют с 2007 г.

Следует признать и недостаточный уровень «горизонтального» взаимодействия ведомств, что не позволяет обеспечить «бесшовность» госуслуг. Незавершенность административных преобразований в России ведет к тому, что перевод государственных услуг в электронный вид во многом сводится к «цифровой обшивке» неререформируемых, медленных и неэффективных в натуроведомственных административных процессов [14, с. 9].

С теоретическими основами Системного проекта ЭП-2020 во многом можно согласиться. Однако их практическое воплощение остается под вопросом. Достижение поставленных целей требует более серьезных мер по организации отечественной системы государственного управления и выходит за рамки полномочий Минкомсвязи РФ (отвечает за ЭП) и Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий для развития бизнеса. Кроме того, концепция ЭП должна учитывать и распространение ИКТ в различных общественных сферах. В России сейчас разрабатывается проект по информатизации (интернетизации) системы здравоохранения, формируется программа «Цифровая экономика», принята Доктрина информационной безопасности, осуществляются другие проекты, но необходима координация предпринимаемых усилий, чтобы избежать лишних затрат средств, времени и сил.

Таким образом, в России, с одной стороны, нужен более широкий взгляд на развитие ЭП, а с другой – требуется больше внимания к специфическим отечественным условиям и рискам, создаваемым развитием информационного общества. Специалисты отмечают следующие из них:

1. Информационную (и псевдоинформационную) избыточность, когда под напором множества противоречивых сведений расщепляется сознание познающего субъекта и размывается критерий истинности [3]. Большая часть производимой при этом информации превращается в информационный шум [13, с. 66].

2. Развитие технологии дезинформации и социальной манипуляции опережающими темпами по сравнению с таковыми в случае позитивных информационных технологий [там же]. Более того, возникает опасность некоего «заговора прозрачности»: «как только правительственная информация начинает формироваться так, чтобы быть доступной всем, ее ценность как информации снижается, а значение как инструмента манипуляции возрастает» [12, с. 150].

3. Непредсказуемую открытость пользователей Интернета для сбора о них нужной кому-то информации. Владение такими технологиями позволяет точно предсказывать действия людей и перенаправлять их, т.е. появляются новые возможности контроля [8, с. 114].

4. Новый вид социального неравенства между индивидами, социальными группами и цифрового – между странами, порожденного элитарной, по сути, системой интернет-услуг.

«Цифровой раскол» («digital divide»), приведший к расслоению общества по принципу вовлеченности в мир современных технологий, имел следствием информационную маргинализацию части населения и возникновение института многочисленных посредников [8, с. 224].

5. Возможность запроса практически любой интересующей информации может использоваться экономическими субъектами в борьбе с конкурентами, а «разоблачения» – в политической борьбе.

Целенаправленный поиск информации и участие в государственном управлении в этом случае становятся лишь способом для достижения корыстных целей. Налицо две формы деформации: участие в государственном управлении только тех, «кто может», и только тех, «кому нужно».

6. Экспансию виртуального мира (в том числе знаний высокой степени готовности и низкой степени абстрактности), которая ведет к еще большей безответственности и пассивности людей [6, с. 25]. Можно разучиться действовать в реальном мире, где все зависит не от нажатия кнопки, а от собственных физических и интеллектуальных усилий и где нельзя ничего начать с «нуля».

Развитие новых технологий государственного управления также несет в себе определенные риски:

1. Этот процесс сопровождается неэффективными расходами и невостребованными сервисами. Так, по подсчетам Р. Хикса, до 85% инициатив в сфере электронного правительства заканчиваются полной или относительной неудачей. В США большинство федеральных агентств отреагировали на попытку Б. Обамы и его IT-советников провести «блицкриг по освобождению данных», накопленных федеральными органами власти, чисто формально, разместив небольшой набор данных на специально созданном портале¹⁰ и отчитавшись о выполнении. Эти открытые данные отличаются низкой степенью востребованности, и рост их объема никак не влияет на рост числа пользователей [12, с. 150].

2. Неоднозначная реакция общества на проекты использования ИКТ в разных сферах, подчас навязанные ему государством (например, обязательный перевод пенсий и заработной платы бюджетным работникам на банковские карточки, электронная запись к врачам государственных поликлиник и т.д.). При этом недостаточно учитываются опасения граждан по поводу

10. The home of the U.S. Government's open data. – Mode of access: <http://www.data.gov/>

информационной безопасности и соблюдения права на частную жизнь, их беспокойство в связи со сложностью пользования новыми технологиями [4, с. 216–217].

3. Разрастание бюрократии, которая обеспечивает повышение прозрачности государственного управления, но замедляет при этом работу власти и принятие государственных решений [8, с. 222].

40-летний опыт США по внедрению ИКТ в систему государственного управления свидетельствует о том, что информационные технологии никогда не были инструментом его демократизации. Наоборот, они укрепляли иерархическую структуру бюрократических организаций, расширяя возможности над коммуникационными потоками [12, с. 150].

Предложенный перечень неблагоприятных явлений, сопутствующих распространению новых ИКТ, не является исчерпывающим. Вместе с тем исключение из анализа существующих рисков при конструировании / совершенствовании человеческой деятельности неизбежно ведет к развитию негативных тенденций, преодоление которых требует значительных затрат человеческих и материальных ресурсов. Однако модели ЭП разрабатываются, как правило, с «чистого листа». Для их авторов характерен некий «наивный оптимизм»: они исходят из того, что внедрение информационных технологий – это процесс всегда позитивный. При этом информация об отрицательных его сторонах игнорируется, как зачастую игнорируется и информация о многочисленных провалах дорогостоящих, но оказавшихся невостребованными проектов [12].

Противоречивость и неоднозначность процессов преобразования государственного управления отражает существенные расхождения между различными специалистами в оценке ЭП [15, с. 40–41]. Но все они сходятся в том, что информатизация системы государственного управления приносит пользу. Одни рассматривают переход к ЭП как пошаговую реформу, «которая постепенно... обеспечивает серию улучшений и может в перспективе породить непредвиденный кумулятивный эффект». Другие связывают с развитием ЭП радикальные преобразования государственного управления [12, с. 151, 152]. И в этом случае «информационные технологии из средства превращаются в самоцель: повышение эффективности управления отождествляется со степенью его информатизации, притом, что вопрос о качестве предлагаемых решений и их востребованности не ставится» [2, с. 136].

Рассчитывать на значимые позитивные результаты от внедрения ИКТ в систему государственного управления можно только в том случае, если технологические новации будут согласованы с теоретическими наработками общественных дисциплин. Сначала необходимо найти решение принципиальных, сущностных проблем. Для России это, в частности, означает переосмотр не критически заимствованной теории государственных услуг. На эту

тему много написано и сказано. Но, к сожалению, мало что услышано. Хотя очевидно, что так называемые государственные услуги по выдаче различных документов и справок принципиально отличаются от услуг в сфере здравоохранения, образования или пенсионного обеспечения. Можно спокойно ждать три месяца, пока проверят налоговую декларацию, но месяц ждать, чтобы попасть на прием к нужному врачу, так как специалистов не хватает и невозможно к ним записаться (по электронной очереди), – неприемлемо. Одинаковый подход к предоставлению разных типов государственных услуг служит одним из препятствий для развития ЭП и признания его полезности российским обществом.

Другой, уже универсальной проблемой, служит оценка конкретного результата деятельности органов власти и отдельных чиновников по построению адекватных формальных моделей. Разнородный и сложный государственный аппарат, решающий различные по содержанию задачи, не может быть сконструирован по одной модели, а должен содержать их комбинацию. Но каким может быть их соотношение и чем оно определяется? Без ответов на эти вопросы организовывать как следует государственное управление невозможно. Идущий пока эмпирический поиск позволяет найти отдельные эффективные практики, но не может свидетельствовать об универсальности используемых в них принципов вне политико-социального и культурного контекстов.

Кроме того, совершенствование ЭП (и электронного государства в целом) должно идти параллельно и согласованно с развитием «электронного гражданского» общества. Растущие возможности людей предполагают и увеличение их ответственности. Не стоит забывать, что само информационное общество и связанные с ним феномены (ЭП и т.д.) представляют собой во многом лишь конструкции, а не универсальные модели, отражающие реальность. Современные ИКТ можно рассматривать как новый инструмент сознательного изменения среды обитания человечества – настоящей и будущей. И надо научиться использовать этот инструмент во благо людей.

Литература

1. Быков И.А. «Электронная демократия» vs «Электронное правительство»: Концептуальное противостояние? // Политэкс. – М., 2005. – № 3. – С. 69–79. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/171/30/>
2. Дьякова Е.Г. Эволюция электронного правительства как нормативного концепта: От оказания услуг к открытому правительству // Вестник НГУ. Серия: Философия. – Новосибирск, 2012. – Т. 10. – Вып. 3. – С. 134–138.
3. Ильин А.Н. Проблема информационного консюмеризма // Информационное общество. – М., 2013. – № 6. – С. 22–28.
4. ИТ в регионах России 2015 // TADviser. Государство. Бизнес. ИТ. – М., 2015. – 410 с. – Режим доступа: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИТ_в_регионах_России_2015

5. Обзор: Информатизация госсектора 2016 // TADviser. Государство. Бизнес. IT. – М. – 02.10.2016. – Режим доступа: http://www.tadvister.ru/index.php/Статья:Обзор:_Информатизация_госсектора_2016
6. Паршин П. Глобальное информационное общество и мировая политика // Аналит. доклады / МГИМО (У) МИД России. Центр глобал. исслед. – М., 2009. – Вып. 2 (23). – 41 с.
7. Подведены итоги работы портала госуслуг в первом полугодии 2016 года // Минкомсвязь России. События. – М. – 13.07.2016. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/events/35420/>
8. Потупчик К., Федорова А. Власть над Сетью: Как государство действует в Интернете. – М.: Алгоритм, 2014. – 315 с.
9. Премьер-министр отправил на доработку системный проект электронного правительства // Экспертный центр электронного государства. – М. – 24.10.2016. – Режим доступа: <http://d-russia.ru/premier-ministr-otpravil-na-dorabotku-sistemnyj-proekt-elektronного-pravitelstva.html>
10. Системный проект электронного правительства России // TADviser. Государство. Бизнес. IT. – М. – 24.10.2016. – Режим доступа: http://www.tadvister.ru/index.php/Статья:Системный_проект_электронного_правительства_России
11. Системный проект электронного правительства РФ. Электронное правительство 2020 / Минкомсвязи РФ. – М., 2016. – 94 с.
12. Трахтенберг А.Д. «Открытое правительство»: Новая коммуникативная стратегия в государственном управлении или новая административная идеология? // Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Тр. Междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19–22 ноября 2014 г.). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – С. 148–152.
13. Тузовский И.Д. Аномия информационного общества // Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Тр. Междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19–22 ноября 2014 г.). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – С. 65–67.
14. Цифровое правительство 2020: Перспективы для России / Всемирный банк, Институт развития информационного общества. – Вашингтон, 2016. – 84 с. – Режим доступа: <http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/DigitalGovernment-Russia-2020-RUS.pdf>
15. Экономические и социальные проблемы России. Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред. и др. – М., 2015. – № 2: Государственное управление в информационном обществе / Ред.-сост. вып. Положихина М.А. – 158 с.
16. Benchmarking e-government: A global perspective // Assessing the progress of the UN Member States. UN. – N.Y., 2002. – 81 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf>
17. UN global e-government survey 2003 // E-government survey. UN. – N.Y., 2003. – 114 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf>
18. UN global e-government survey 2004: Towards access for opportunity // E-government survey. UN. – N.Y., 2004. – 182 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>
19. UN global e-government survey 2005: From E-government to E-inclusion // E-government survey. UN. – N.Y., 2005. – 270 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2005-Survey/Complete-survey.pdf>
20. UN global e-government survey 2008: From e-Government to Connected Governance // E-government survey. UN. – N.Y., 2008. – 246 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/Complete-survey.pdf>

РАЗМЫШЛЕНИЯ, СООБЩЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ

21. UN global e-government survey 2010: Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis // E-government survey. UN. – N.Y., 2010. – 140 p. – Mode of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2010-Survey/Complete-survey.pdf>

22. UN global e-government survey 2012: E-government for the People // E-government survey. UN. – N.Y., 2012. – 160 p. – Mode of access <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf>

23. UN global e-government survey 2014: E-government for the future we want // E-government survey. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

24. UN global e-government survey 2016: E-government in support of sustainable development // E-government survey. UN. – N.Y., 2016. – 242 p. – Mode of access <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf>