

УДК 328:316.772.5

Елена Григорьевна Дьякова

доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела философии

Учреждения Российской академии наук

Института философии и права

Уральского отделения РАН

г. Екатеринбург

(343) 251-70-37 ms_urfo@bk.ru

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» КАК ЭЛЕМЕНТ ЭТИКЕТСКОГО ДИСКУРСА ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА¹

Рассмотрена структура концепта «электронное правительство» и обоснован идеологический характер данного концепта как элемента этикетского дискурса «информационного общества». Проанализирована специфика адаптации концепта «электронное правительство» в отечественных условиях, в том числе на примере официальных сайтов органов государственной власти.

«Электронное правительство», «информационное общество», этикетский дискурс, официальные сайты органов власти.

«Электронное правительство» («e-government») – термин, активно используемый для описания процесса предоставления государственных услуг, политического участия граждан и управления при помощи современных информационных технологий. Он успел утратить чисто академический характер и является неотъемлемым элементом этикетского дискурса «информационного общества», выступая в качестве системообразующего элемента в разнообразных правительственных документах (стратегиях, концепциях, целевых программах и т.п.) и законодательстве.

Существуют устоявшиеся подходы к описанию феномена «электронного правительства». Во-первых, оно рассматривается с точки зрения того, какие субъекты оказываются вовлечены в процесс получения государственных услуг в электронном формате. В модели «электронного правительства» обычно выделяют четыре четко выраженные сферы взаимоотношений:

¹ Работа выполнена по интеграционному проекту УрО РАН и СО РАН «Модернизационные вызовы XX века: интеллектуальные трансформации», реализуемому совместно с Институтом философии и права СО РАН.

- между государственными службами и гражданами (G2C government-to-citizen);
- между государством и частными компаниями (G2B – government-to-business),
- внутри государственных организаций между их сотрудниками (G2E – government-to-employee);
- между различными государственными органами и уровнями государственного управления (G2G – government-to-government).

Наряду с описанием «электронного правительства» как сферы субъектного взаимодействия в процессе государственного управления, в литературе используется диахронический подход, в рамках которого оно рассматривается как многоэтапный процесс трансформации существующей системы управленческих отношений. Например, в известной классификации Д. Веста выделяются четыре основных этапа построения «электронного правительства» [18].

1. Пассивная презентация официальных данных, то есть создание «электронного справочника» о работе государственного учреждения, что облегчает потенциальное взаимодействие с ним.

2. Предоставление информации по требованию пользователя, включая инструкции по получению государственных услуг, правила оформления запросов, их заполнение и отправку в государственное учреждение.

3. Предоставление государственных услуг в интерактивном режиме, включая получение необходимых документов в электронном виде.

4. Перевод всех традиционных правительственных функций в электронный формат.

В итоге государство должно трансформироваться в сервисную структуру, предоставляющую услуги по принципу: «24 часа в сутки и 7 дней в неделю». Таким образом, начав с описания технологических процедур, Д. Вест переходит к описанию «идеального государства», вездесущего и всеприсутствующего, но при этом сохраняющего служебную роль по отношению к гражданам.

Из этого описания этапов построения «электронного правительства» очевидно, насколько двойственным является данный термин: с одной стороны, речь идет о чисто технологических изменениях в структуре государственного управления, связанных с предоставлением услуг гражданам в новом, электронном и дистанционном формате [см., напр. 9]. В этом аспекте «электронное правительство» выступает как средство снижения «управленческих издержек», позволяя предоставлять государственные услуги быстрее, дешевле и как можно более широкому кругу потребителей. С другой стороны, этот же термин несет выраженную идеологическую нагрузку, поскольку «электронное правительство» понимается как «более совершенное правительство», «правительство, организованное вокруг управления и использования информации» [16].

За двойственностью термина скрывается тот факт, что «электронное правительство» является элементом глобального дискурса «информационного общества». Данный дискурс окончательно сформировался в 90-е гг. XX в. для описания высшей стадии и высшего состояния уже существующего общества. Хотя дискурс «информационного общества» возник на основе академического дискурса «постиндустриального общества», разработанного еще в годы «холодной войны» в качестве альтернативы марксистской модели «построения коммунизма», он носит выраженный этикетский характер, поскольку конструировался и легитимировался силами национальных государств в разнообразных стратегиях и программах. Например, в Соединенных Штатах Америки это был документ под названием «Национальная информационная инфраструктура: план действий» (1993 г.), в котором речь шла о решении технологических проблем, связанных с созданием «информационной супермагистрали». В Европейском Союзе функцию легитимации понятия «информационное общество» как «общества знаний» выполнила серия докладов, подготовленных на межправительственной основе, и программа «Электронная Европа» [2; 10].

В 2000 г. лидерами стран «Большой восьмерки» была принята «Окинавская хартия глобального информационного общества», в которой дискурс «информационного общества» был легитимирован на глобальном международном уровне. В Хартии утверждается, что информационное общество, как мы его представляем, позволяет людям шире использовать свой потенциал и реализовывать свои устремления. Для этого мы должны сделать так, чтобы информационные технологии служили достижению взаимодополняющих целей обеспечения устойчивого экономического роста, повышения общественного благосостояния, стимулирования социального согласия и полной реализации их потенциала в области укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления международным миром и стабильности. Нетрудно заметить, что «взаимодополняющие цели» описывают идеальное состояние общества и государства классическим языком модернистского дискурса: развитие, благосостояние, социальное согласие, демократия и ответственное управление. В Хартии особо подчеркивается необходимость осуществлять руководство в продвижении усилий правительств по укреплению соответствующей политики и нормативной базы, стимулирующих конкуренцию и новаторство, обеспечения экономической и финансовой стабильности, содействующих сотрудничеству по оптимизации глобальных сетей, борьбе со злоупотреблениями, которые подрывают целостность сети, по сокращению разрыва в цифровых технологиях, инвестированию в людей и обеспечению глобального доступа и участия в этом процессе [21]. И, наконец, на девяностой Ассамблее ООН была принята

та резолюция № 56/183 о созыве Всемирной встречи по информационному обществу (2001), которая свидетельствовала об окончательной легитимации данного конструкта.

Точно так же, как «информационное общество» является конечной целью и необходимым этапом развития любого общества, причем развитие понимается как линейный процесс, в котором есть как лидеры, так и отстающие, «электронное правительство» выступает как высшая стадия развития государственного управления, и его построение также носит линейный характер. «Электронное правительство» призвано обеспечить переход от бюрократического управления в смысле Вебера с жесткими иерархиями, обязательными правилами и стандартизированными процедурами к «мягкому сетевому управлению», основанному на горизонтальных связях между государственными структурами и институтами гражданского общества, фрагментации центров принятия решений и выработке совместной, скоординированной позиции. Иными словами, «электронное правительство» понимается как способ преодолеть отчуждение между государством и гражданами и перейти к подлинной демократии. Оно жестко вписано в западную демократическую традицию «правительства, созданного народом, из народа и для народа». Если «информационное общество» есть общество, лишенное недостатков существующих социальных систем, то «электронное правительство» – правительство, лишенное социальных ограничений, которые накладываются на демократическое управление с момента его появления.

Проблема состоит в том, что «электронное правительство» как идеологический конструкт достаточно далеко отстоит от «электронного правительства» как реальной технологии управления. Как показала П. Норрис, существует тесная корреляция между нормативными теориями представительной демократии и требованиями к «электронному правительству». Так, для теоретиков «плюралистической демократии» эта форма правления представляет собой процесс конкуренции между собой различных групп элиты, стремящихся повлиять на политический процесс в рамках общих «правил игры» и выражающих самые многообразные интересы. Соответственно, «электронное правительство» рассматривается как способ облегчить доступ к информации и коммуникации новым группам влияния, усиливая плюрализм, одновременно уменьшая затраты и повышая эффективность работы государственного сектора [14, р. 4-5]. В условиях, когда конкуренция между группами элиты и институтами гражданского общества слабы и подчинены государству, «электронное правительство» способствует демократизации, делая государственное управление более прозрачным и содействуя его переводу в «нормальное», конкурентное состояние.

В рамках теории «репрезентативной демократии» основной упор делается на выборы как на основной механизм воздействия

граждан на государственное управление. Соответственно, необходимо, чтобы граждане научились делать «рациональный выбор», основанный на четком понимании собственных интересов и умении оценивать действия властей. Для этого они должны быть максимально полно информированы об этих действиях, и задача «электронного правительства» состоит в том, чтобы донести до них эту информацию через широкую сеть информационных ресурсов как официального, так и неофициального плана. Одновременно компьютерные технологии позволяют перейти к «электронному голосованию», что снижает затраты на выборы, гарантирует от фальсификаций и, облегчая гражданам участие в голосовании, позволяет бороться с электоральным абсентеизмом [14, р. 6].

И, наконец, для сторонников «прямой демократии» «электронное правительство» предоставляет уникальную возможность для воплощения в жизнь идеала непосредственного вовлечения граждан в принятие решений, касающихся всего общества через онлайн-референдумы, плебисциты, «электронные форумы» и т.п. В рамках данного подхода «электронное голосование» приобретает постоянный характер, а воля каждого получает непосредственную возможность превращаться в «общую волю» [14, р. 7-8]. То, что на практике данная система требует масштабных затрат на обеспечение мер информационной безопасности и при этом явно создает привилегированное положение «информационно богатым», имеющим доступ к информационно-коммуникационным технологиям, ущемляя «информационно бедных», такого доступа не имеющих, теоретиками «электронной прямой демократии» в расчет не принимается.

Если утопичность модели «прямой демократии» более или менее очевидна, и в литературе регулярно встречаются скептические высказывания о трансформационном потенциале информационных технологий [см., напр., 19], то утопичность двух первых моделей не так бросается в глаза. Однако не следует забывать, что со времен П. Лазерсфельда существует мощная традиция критики теории «рационального выбора», основанная на эмпирических доказательствах того, что «выбирает не человек, а социально-экономический статус». Современные исследователи электорального поведения исходят из того, что при получении информации избиратели в гораздо большей степени ориентируются на сформированную СМИ «повестку дня», а не на целенаправленный сбор информации о деятельности органов власти [подробнее см. 4]. Аналогичным образом тезис о том, что «электронное правительство» способствует демократизации, делая государственное управление более прозрачным и подотчетным гражданам, успешно опровергается опытом такой страны, как Сингапур, стабильно лидирующей в рейтингах готовности к информационному обществу по параметру «политика государства в областях, связанных

с использованием ИКТ» (см. ниже), но при этом благополучно сохраняющей авторитарную систему управления.

При разнице нормативных подходов «электронное правительство» сохраняет статус «идеального правительства», выступая в качестве неотъемлемого элемента модернистской утопии «информационного общества». Но утопическая основа представлений об «электронном правительстве», как правило, не осознается теми, кто непосредственно занят его конструированием, то есть государственными чиновниками, представителями IT-бизнеса и представителями институтов гражданского общества. В дискуссиях о переходе к «электронному правительству» явно доминирует технологический подход. И IT-специалисты, и эксперты проявляли и проявляют тенденцию воспринимать решение проблемы перевода в электронный формат взаимоотношений между органами государственной власти и гражданами («G2C») как простое производное от решения проблем информатизации «G2E» и «G2G». Поэтому в центре внимания находятся вопросы формирования технологической инфраструктуры для перехода на электронный документооборот и интерактивное взаимодействие граждан с органами власти. В лучшем случае в ходе дискуссий упоминается о низкой технической осведомленности и квалификации граждан в сфере использования ИКТ. Однако неявно обсуждение исходит из предположения, что эта квалификация повысится сама собой как только у граждан появится возможность получать государственные услуги он-лайн. Точно так же само собой разумеется, что как только у граждан появятся возможности для «электронного голосования», они с удовольствием ими воспользуются, и явка на выборы резко возрастет (как и следовало ожидать, проведенные в Великобритании эмпирические исследования влияния «e-voting» на явку избирателей отнюдь не подтверждают этих оптимистических ожиданий). Иными словами, и теоретики, и практики «электронного правительства» исходят из того, что технологическая возможность эквивалентна социальной действительности, что является характерным признаком модернистской прогрессистской утопии.

В качестве идеологического конструкта термин «электронное правительство» уже успел пройти «вторичную операционализацию» и превратился в набор конкретных количественных показателей, позволяющих оценивать, на какой стадии находится построение «электронного правительства» в конкретной стране или регионе. Уже в 2001 г. под эгидой Организации Объединенных Наций было проведено исследование: «Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States» [11]. Основной целью исследования было дать сравнительный анализ 169 стран-членов ООН с точки зрения «прогресса», то есть приближения к идеалу «электронного правительства».

В качестве главного индикатора степени приближения к данному идеалу были использованы официальные сайты органов власти. Их оценивали с точки зрения содержания и спектра реальных услуг, которые доступны в интерактивном режиме гражданам. Соответственно, наличие или отсутствие тех или иных услуг определяли место каждой страны в рейтинге «электронного правительства». Параллельно осуществлялась оценка уровня развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и человеческого капитала (точнее, готовности граждан использовать новые возможности путем овладения информационными технологиями). На этой основе был скомпонован «индекс электронного правительства» (e-government index) и рассчитано значение этого индекса для каждой из стран.

Как и следовало ожидать, максимальное значение индекса было зафиксировано для США (3,11), а на последнем месте оказалась африканская Уганда (0,46). Рейтинг стран по значениям индекса представлен в табл. 1.

Таблица 1

**Индекс электронного правительства
(по итогам исследования ООН, 2001 г.)¹**

Страна	Значение индекса электронного правительства
1. США	3,11
2. Австралия	2,60
3. Новая Зеландия	2,59
4. Сингапур	2,58
5. Норвегия	2,55
6. Канада	2,52
7. Великобритания	2,51
8. Дания	2,47
9. Германия	2,46
10. Швеция	2,45
...	
32. Эстония	2,05
39. Россия	1,89
41. Латвия	1,88
45. Литва	1,81
46. Украина	1,80
Мировая средняя величина	1,62

¹ См.: [11, р. 7].

Следует подчеркнуть высокую степень корреляции между рейтингом по индексу электронного правительства и рейтингом готовности стран мира к информационному обществу, который рассчитывается более сложным образом на базе ста количественных и качественных показателей, сгруппированных в шесть взвешенных категорий. Первая категория – «уровень развития ИКТ-инфраструктуры» (с весом 20%). Категории со второй по шестую представляют собой пять интегральных факторов, способствующих распространению ИКТ: «бизнес-климат» (вес – 15%), «е-грамотность» (15%), «правовая поддержка» (10%), «политика государства в областях, связанных с использованием ИКТ» (15%), а также «практическая польза, которую получают бизнес и население от внедрения ИКТ» (25%). Каждый из расчетных параметров «e-readiness» находится в диапазоне от 1 до 10 (максимально возможное значение), а итоговый индекс строится с учетом весов, присвоенных отдельным категориям [см. 12].

В рейтинге готовности стран мира к информационному обществу также лидируют США и другие англо-саксонские (Канада, Великобритания) и скандинавские (Швеция, Дания) страны и присутствует Сингапур. Россия занимает места в шестом-седьмом десятке, причем, по мнению экспертов, основной причиной этого являются как раз провалы в категориях «политика государства в областях, связанных с использованием ИКТ» и «практическая польза, которую получают бизнес и население от внедрения ИКТ», то есть низкий уровень информатизации государственных услуг [5].

Таким образом, если понятие «информационное общество» операционализируется через целый набор показателей, то понятие «электронное правительство» в ходе операционализации фактически редуцируется к официальным сайтам и порталам органов власти. При выборе данного индикатора учитывалось, что любой официальный сайт представляет собой только «видимую часть» системы государственных информационных ресурсов, необходимых для того, чтобы оказывать государственные услуги в электронном формате. Для эффективного функционирования сайта или портала как системы открытых информационных ресурсов, предназначенных для удовлетворения потребностей населения, необходима не менее развитая система внутренних документированных информационных ресурсов, обслуживающих управленческие потребности сотрудников органов власти (в среде профессионалов принято говорить о «фронт-офисе» и «бэк-офисе»).

Требования к официальным сайтам органов власти представляют собой операционализацию нормативных представлений об «электронном правительстве». В зависимости от характера данных представлений официальные сайты могут рассматриваться как:

– источники официальной информации о деятельности органов власти;

– средства интерактивной коммуникации с представителями органов власти.

– инструмент гражданского воздействия на органы власти.

Не трудно заметить, что первый подход основан на модели «плюралистической демократии», второй – на модели «репрезентативной демократии» (подразумевает, помимо прочего, электронное голосование), а третий – на модели «прямой демократии». Анализ официальных сайтов органов власти, осуществленный Cyberspace Policy Research Group, показывает, что наиболее успешно они справляются именно с функцией информирования о деятельности власти путем распространения официальных отчетов, докладов, пресс-релизов и т.п., а хуже всего обстоят дела с функцией гражданского воздействия [подробнее см. 15, гл. 6].

Выявленные при анализе понятия «электронное правительство» тенденции в полной мере относятся и к отечественной ситуации. В нашей стране элитарный дискурс информационного общества имеет собственную специфику, так как вписан в традиционный отечественный дискурс «догоняющей модернизации» и основан не на академическом дискурсе «информационного общества», а на так называемом «киберязе» – альтернативном господствующему идеологическому дискурсу кибернетическом подходе к управлению [подробнее см. 13]. Переход от «киберяза» к дискурсу «информационного общества» был достаточно длительным и породил ряд любопытных переходных форм. Так, в 1986 г. вышел сборник с символическим названием «Кибернетика. Становление информатики», который открывался статьями А.П. Александрова и Е.П. Велихова, где говорилось об определяющем значении информатики для развития человеческого общества в грядущем столетии [1; 3].

Дискурс «информационного общества» был освоен и получил окончательную легитимацию достаточно поздно, с принятием в феврале 2008 г. «Стратегии развития информационного общества в России». В этом документе цель формирования и развития информационного общества в Российской Федерации была определена как повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий [24]. Более того, в «Стратегии развития информационного общества России» проблема информатизации была переведена на язык конкретных контрольных значений. Согласно Стратегии, к 2015 г. доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, от общего числа государственных услуг в Российской Федерации должна достигнуть 100%.

Практически одновременно с утверждением «Стратегии развития информационного общества в России» было принято Распоряжение Правительства РФ от 9 февраля 2008 г. № 157-р, в котором задача перехода федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ на предоставление государственных услуг с использованием информационных и коммуникационных технологий была поставлена практически. В распоряжении № 157-р говорилось о создании многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг [23]. Такие центры призваны обеспечить предоставление всего комплекса государственных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, органами местного самоуправления в режиме «одного окна». При этом взаимодействие, необходимое для оказания государственной услуги (включая необходимые согласования, получение промежуточных выписок, дополнительных справок и т.п.), должно происходить без участия заявителя. Планируется, что многофункциональные центры будут предоставлять до 250 различных государственных услуг.

В мае 2008 г. распоряжением Правительства РФ № 623-р была одобрена «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», конкретизирующая соответствующие положения «Стратегии развития информационного общества в России». В Концепции были определены основные приоритеты формирования электронного правительства, включая:

- развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе ИКТ;
- создание инфраструктуры общественного доступа к информации о деятельности органов государственной власти и к государственным услугам, предоставляемым в электронном виде;
- развитие ведомственных центров обработки телефонных обращений населения и организаций;
- создание единой системы информационно-справочной поддержки взаимодействия граждан с органами государственной власти;
- предоставление государственных услуг на основе многофункциональных центров;
- предоставление государственных услуг с использованием сети Интернет;
- создание единой инфраструктуры обеспечения юридически значимого электронного взаимодействия;
- развитие защищенной межведомственной системы электронного документооборота;
- внедрение информационных систем планирования и мониторинга деятельности органов государственной власти [20].

Как видим, концепция ориентирована прежде всего на развитие взаимодействия «G2C» с переходом на третью стадию «электронного правительства», по Р. Весту.

Однако хотя дискурс информационного общества активно используется в государственных документах самого разного уровня, а также в академических и профессиональных дискуссиях, он остается внешним по отношению к реальным процессам информатизации государственного управления. Учитывая, насколько далек отечественный государственный аппарат от идеала «рациональной бюрократии» по Веберу, не стоит удивляться, что концепт «электронного правительства» пришел в противоречие с основными ценностными установками современного российского государства и с трудом адаптируется к нему. Подчеркнем, что конструкт «электронного правительства» как «идеального государства» не находит соответствия не только с управленческими практиками, но и с отечественной моделью «идеального государства» как власти, которая распространяется из некоего центра вниз, на общество. Существование центра может легитимироваться с помощью демократических процедур, что не отменяет его первичности по отношению к обществу. Характерно, что по замерам Cyberspace Policy Research Group, сильнее всего разрыв между информационной функцией и функцией гражданского воздействия отражен на сайтах органов власти стран Восточной Европы, включая Россию. Косвенно существование разрыва указывает на нормативный, идеологический характер требований к официальным сайтам органов власти.

Не случайно на практике формирование «электронного правительства» до недавнего времени регулировалось не стратегиями и концепциями, а постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» [22], в котором содержался перечень сведений о деятельности органов власти, обязательных для размещения в информационно-коммуникационной сети Интернет. То, что подзаконный акт долгое время заменял и закон, и государственные стратегии, и концепции, весьма типично для отечественной управленческой практики, в которой бюрократическая рационализация вовсе не требует законодательного оформления.

Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», который начал разрабатываться в 2002 г., был одобрен на заседании Правительства РФ в 2005 г. и принят только в феврале 2009 г. (Федеральный закон от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ). Медлительность в принятии этого закона еще раз свидетельствует о том, что переход к «электронному правительству» – это не технологический, а социальный процесс с ярко выраженной идеологической составляющей.

Этот федеральный закон впервые дает определение, что такое официальный сайт государственного органа или органа местного

самоуправления. Данный сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет содержит информацию «о деятельности государственного органа или органа местного самоуправления, электронный адрес которого включает доменное имя, права на которое принадлежат государственному органу или органу местного самоуправления» [25, ст. 1.1.]. Закон содержит Сводный перечень информации о деятельности органов государственной власти, обязательной к размещению на сайте, включая общие сведения о соответствующем государственном органе, органе местного самоуправления, сведения о его нормотворческой деятельности, участии в целевых и иных программах, статистические данные о деятельности государственного органа, органа местного самоуправления, сведения о результатах проверок, проведенных государственным органом, органом местного самоуправления, а также иную информацию о его деятельности. На основании этого сводного перечня государственными органами и органами местного самоуправления должны утверждаться конкретизированные (с учетом особенностей деятельности системы органов либо отдельного органа) перечни информации, подлежащей размещению в сети Интернет. Таким образом, государство само определило, в какой информации нуждаются граждане.

Не трудно заметить, что и Постановление № 98, и Федеральный закон № 8-ФЗ основаны на традиционном отечественном представлении о том, что получение информации о деятельности органов власти является не правом, а привилегией, которую государство может даровать, а может и не даровать [подробнее см. 8]. Федеральный закон № 8-ФЗ дарует данную привилегию в масштабах, до этого в российской управленческой практике отсутствовавших, и в этом смысле представляет собой явный прорыв.

Представление о том, что информация – это дар государства гражданам, в полной мере отражается в структуре сайтов российских органов государственной власти. В США и странах Европы официальные сайты создаются на основе принципов PR, и поэтому оцениваются с точки зрения удобства пользования («usability»). Отсюда требования, чтобы содержание сайта было оптимизировано с точки зрения читабельности, транслируя максимум информации при минимальном объеме, а также и подробнейшие эмпирические исследования того, как дизайн сайта влияет на восприятие информации. Отсюда же указания на необходимость делать электронный адрес коротким и простым, ориентироваться на стандарты Google при создании поисковика, готовить краткие резюме для всех материалов, размещенных на сайте и т.п. При создании официального сайта рекомендуется исходить из того, с какими вопросами потенциальный пользователь чаще всего обращается в соответствующий орган власти, то есть делать его структуру проблемно ориентированной и как можно более гибкой. Все эти требования обосновываются тем,

что «Web Site Usability Drives Credibility», то есть что удобный для пользователя сайт повышает уровень доверия к органам власти. Данный тезис подтверждается многочисленными прикладными социологическими исследованиями, основанными на классической теории «пользы и удовольствия» и демонстрирующими, что «сайты органов власти позитивно коррелируют со степенью удовлетворенности услугами «электронного правительства», и что удовлетворенность сайтом и услугами «электронного правительства» позитивно коррелирует с доверием властям» [17, р. 14].

Отечественные сайты органов власти строятся на иных принципах. Они исходят из того, что пользователь должен обладать высоким уровнем административной компетентности: представлять соподчиненность различных структур, знать, чем распоряжение отличается от указа и т.п., то есть свободно владеть административным дискурсом. Зачастую на сайтах присутствует подробное описание внутренней структуры органов власти, но отсутствует простейшая информация о часах работы различных подразделений. И это понятно: в рамках административного дискурса она само собой разумеется и поэтому становится «фигурой умолчания» и т.п. Иными словами, при переводе административных процессов в электронный формат не происходит их перевода на язык, которым пользуются граждане, сайты являются носителями «монологической культуры государственного управления» [7]. Имеющийся мировой опыт создания проблемно ориентированных информационных ресурсов, которые не требуют от пользователя специальных знаний и понимания «чужого языка», разработчиками практически не учитываются, а эмпирические исследования связи между удобством пользования сайтом и уровнем доверия к нему отсутствуют.

Таким образом, хотя дискурс «электронного государства» активно используется при разработке государственных программ информатизации и на федеральном, и на региональном уровнях, он находится в явном противоречии с отечественными практиками государственного управления. Именно этим можно объяснить тот факт, что «электронное государство» в нашей стране, по определению Президента РФ Д.А. Медведева, все еще остается «химерой» [6] несмотря на многолетние усилия по информатизации государственного управления. Этим же можно объяснить многочисленные пробелы в законодательстве, тормозящие переход к «электронному правительству». Так, несмотря на многочисленные пожелания специалистов до сих пор отсутствует закон об «электронном документе», приравнивающим его статус к статусу традиционного бумажного документа с подписью и печатью, а также не определен статус удостоверяющих центров и других фактофиксирующих систем, выполняющих функции «электронного нотариата». Не вызывает поэтому удивления, что до сих пор ни одна государственная услуга в стране

не оказывается в электронном формате, а сайты органов власти в основном застыли на этапе презентации и являются «электронными справочниками». Пока дискурсы «информационного общества» и «электронного государства» не будут поддержаны на институциональном и законодательном уровнях, информатизация государственного управления будет сохранять ведомственный и локальный характер, поддерживая отечественные управленческие традиции, а не выступая как средство их реформирования и оптимизации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Александров А.П.* Задача до конца столетия. // Кибернетика. Становление информатики. М.: Наука, 1986. С. 1-7.
2. *Вартанова Е.Л.* Информационное общество в стратегии Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://internews.ras.ru/ZiP/43/europe.html> (проверено 15.04.2009 г.).
3. *Велихов Е.П.* Информатика – актуальное направление развития советской науки // Кибернетика. Становление информатики. М.: Наука, 1986. С. 7-14.
4. *Дьякова Е.Г.* Массовая политическая коммуникация в теории установления повестки дня: от эффекта к процессу // Полис, 2003. № 3. С. 21-25.
5. *Карелов С.* Какое информационное общество заслуживает Россия? // PC Week/RE, 2007. 21-27 авг. № 29-30(587-588) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=83415> (проверено 15.04.2009 г.).
6. *Медведев Д.А.* Вступительное слово на заседании Совета по развитию информационного общества в России // Официальный сайт Президента РФ, 2009. 12 февр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/12/1535_type63374type63378type82634_212834.shtml (проверено 15.04.2009 г.).
7. *Сиволов Д.В.* Интернет-сайты органов власти – от монолога к диалогу // ЧиновникЪ, 2007. № 4(50). С. 32-38 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://chinovnik.uara.ru/modern/article.php?id=787> (проверено 15.04.2009 г.).
8. *Трахтенберг А.Д.* К вопросу о специфике отечественных СМИ как института гражданского общества // Судьбы гражданского общества в России. Современные аспекты концептуального осмысления проблем гражданского общества. Екатеринбург: УрО РАН, 2004. Т. 2. С. 211-225.
9. *Alcock R., Lenihan D.* Opening the E-Government File: Governing in the 21st Century // Changing Government, 2001. January V. 2. P. 26-40 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.crossingboundaries2.com/cb2v2/booklet.pdf> (проверено 15.04.2009 г.).
10. *Pauwels C., Burgelman J.-C.* Policy Challenges to the Creation of a European Information Society: A Critical Analysis // The European Information Society: Reality Check. Bristol. UK, 2003. P. 30-51.
11. *Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States* // United Nations Division for Public Economics and Public Administration & American Society for Public Administration, 2002 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf> (проверено 15.04.2009 г.).

12. Comparison of e-readiness assessment models and tools [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.bridges.org/publication/128>. (проверено 15.04.2009 г.).
13. Gerovitch S. From Newspeak to Cyberspeak. A History of Soviet Cybernetics. Cambridge, Mass.: MIT Press, 2002. 368 p.
14. Norris P. Deepening Democracy via E-Governance. Draft Chapter for the UN World Public Sector Report // Harvard Univ., 2004. P 1-37 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.publics.net/e-government> (проверено 15.04.2009 г.).
15. Norris P. A Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2000. 398 p.
16. Pardo T.A. Realizing the Promise of Digital Government : It's more than Building a Web Site // Information Impacts Magazine, October 2000. P. 11-13 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cisporg.imp.October_2000/10_00pardo.htm (проверено 15.04.2009 г.).
17. Welch E., Hinnant Ch., Jae Moon J. Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government // Chicago, University of Illinois. 2006. 14 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jpart.oxfordjournals.org/cgi/content/abstract/15/3/371> (проверено 15.04.2009 г.).
18. West D. Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments // Providence. RI. Brown University, 2000. 151 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inside-politics.org/egovtreport00.html> (проверено 15.04.2009 г.).
19. Wilhelm A.G. Democracy in the Digital Age: Challenges to Political Life in Cyberspace. N.-Y.: Routledge, 2000. 192 p.
20. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admhmao.ru/inform/law/konсер.htm> (проверено 15.04.2009 г.).
21. Окинавская Хартия глобального информационного общества [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.russianlaw.net/law/acts/z8.htm> (проверено 15.04.2009 г.).
22. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2008 г. № 884) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_law/detail.php?ID=39270&SECTION_ID=685 (проверено 15.04.2009 г.).
23. Распоряжение Правительства РФ от 09 февраля 2008 г. № 157-р о внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (Концепция административной реформы в РФ в 2006-2008 годах) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.garant.ru/prime/20080219/92764.htm> (проверено 15.04.2009 г.).
24. Стратегия развития информационного общества в России» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minkomsvjaz.ru/ministry/documents/959/3257.shtml> (проверено 15.04.2009 г.).
25. Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (проверено 15.04.2009 г.).

RESUME

Elena Grigorievna Dyakova. Doctor of Political Science. leading researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg, (343) 257-77-85, ms_urfo@bk.ru.

“Electronic government” as the element of etatist discourse of information society

The article analyses the concept of the “electronic government” and proves its ideological character as the element of etatist discourse of “information society”. The author uses official sites of Russian governmental powers as the example.

“Electronic government”, “information society”, etatist discourse, official sites of governmental powers.

Материал поступил в редколлегию 30.04.2009 г.