

УДК 363.637

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) 362-81-38 ms_urfo@bk.ru

ПРОЦЕСС ПЕРЕХОДА К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ КАК ОБЪЕКТ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО МОДЕЛИРОВАНИЯ¹

С позиций неoinституционализма предложены и проанализированы основные модели электронного правительства: модель общественного запроса, модель административного запроса и модель «гонки за лидером». Поставлена проблема того, какая модель реализуется в России.

Неoinституционализм, электронное правительство, рейтинг развития электронного правительства, модели электронного правительства.

Термин «электронное правительство» (e-government) является неотъемлемым элементом современного элитарного дискурса и приобрел глобальный статус. Перевод государственных услуг в электронный формат осуществляется как в развитых, так и в развивающихся странах мира, и является одной из приоритетных целей Организации Объединенных Наций. В соответствии с решением Генеральной Ассамблеи ООН от 21 декабря 2001 г., регулярно проходят Всемирные встречи по информационному обществу. Они стали первым международным саммитом, на котором был применен так называемый «акционерный подход» («multi-stakeholder approach»), то есть сделана попытка собрать вместе представителей государственной власти, бизнеса и гражданского общества для выработки общей перспективы будущего информационного общества.

При поддержке ООН инициативы по развитию электронного правительству реализуются даже в таких странах, как Непал и Гана. При этом исполнители уверенно заявляют, что нет никаких сомнений в том, что продвижение электронного правительства создает обширные возможности для национального развития [см., напр., 13].

¹ Статья подготовлена при поддержке гранта РФФИ-Урал / РГНФ-Урал 08-03-83307а/У; гранта РФФИ-Урал / РГНФ-Урал 09-03-83320а/У; гранта РФФИ-Урал / РГНФ-Урал 10-03-83304а/У.

Наша страна также участвует в общемировых процессах перехода к электронному правительству. В феврале 2008 г., хотя и с некоторым опозданием, была утверждена «Стратегия развития информационного общества в России» – политический документ, являющийся «основой для подготовки и уточнения доктринальных, концептуальных, программных и иных документов, определяющих цели и направления деятельности органов государственной власти, а также принципы и механизмы их взаимодействия с организациями и гражданами в области развития информационного общества в Российской Федерации» [22]. В результате ее принятия к 2015 г. Россия должна войти в двадцатку лидеров глобального информационного общества. В частности, это означает, что к 2015 г. 100% государственных услуг должны оказываться не только в привычном, но и в электронном формате. В мае 2008 г. была одобрена «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», конкретизирующая соответствующие положения «Стратегии развития информационного общества в России». Понятие «электронное правительство» в Концепции определяется как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов» [18]. В ноябре 2008 г. был создан Совет при Президенте РФ по развитию информационного общества [23], чьи регулярные заседания сделали переход к электронному правительству одним из важнейших пунктов политической повестки.

В ноябре 2009 г. был утвержден «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде», в который включены 73 базовые государственные услуги, которые к 2015 г. планируется перевести в электронный вид [19]. Ведется работа над долгосрочной целевой программой «Информационное общество 2011–2008», которая призвана сменить федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» [24] в качестве основного механизма финансирования процессов перехода к электронному правительству. Вносятся изменения в законодательство, направленные на приведение его в соответствие с требованиями электронного правительства. 27 июля 2010 г. был принят Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», которым регулируется предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, то есть «с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе с использованием портала государственных и муниципальных услуг, многофункциональных

центров, универсальной электронной карты и других средств, включая осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями» [26, ст. 2.6]. Таким образом, электронные услуги были впервые законодательно приравнены к традиционным «бумажным» услугам. Это не означает, что необходимая для функционирования электронного правительства законодательная база окончательно сформирована: в нашем законодательстве до сих пор отсутствует понятие «электронный документ» и фактически не работает закон «Об электронной цифровой подписи», однако работа по формированию электронного правительства, безусловно, движется вперед.

Чтобы оценить эти усилия государства, не следует ограничиваться только анализом внутренней динамики перехода к электронному правительству, но и рассмотреть этот переход в глобальном контексте на фоне других стран мира. Такое рассмотрение можно провести на двух основных уровнях:

а) эмпирический анализ, основанный на сравнении количественных показателей уровня развития электронного правительства в России с уровнем, достигнутым странами-лидерами. Эта работа ведется постоянно и является предметом озабоченности на самом высоком уровне;

б) теоретический анализ, предполагающий выделение моделей электронного правительства и определение того, какая модель реализуется в нашей стране. Данное направление исследований развито явно недостаточно: фактически вопрос о моделях электронного правительства в отечественной литературе не ставится. Наша работа представляет собой первую попытку осуществить такого рода теоретическое моделирование.

Анализ российских процессов перехода к электронному правительству в глобальном контексте мы начнем с эмпирического уровня. В основу анализа был положен рейтинг, разработанный Департаментом экономического и социального развития ООН. С 2001 г. ООН составляет обзоры процессов перехода к электронному правительству в мировом масштабе и рейтинги готовности стран мира к электронному правительству («UN E-Government Survey»). С 2010 г. вместо уровня готовности стали замерять уровень развития электронного правительства, поскольку даже самые слаборазвитые страны стремятся взаимодействовать с гражданами в электронной форме. Как утверждается в последнем обзоре ООН, оценивать следует реальные успехи [16, с. 5].

Рейтинг готовности к «электронному правительству» является агрегированным и рассчитывается на основе трех основных индексов, отражающих наиболее значимые с точки зрения экспертов ООН аспекты электронного правительства:

1) *телекоммуникационный индекс*, отражающий уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры.

При расчете данного индекса учитываются: уровень проникновения персональных компьютеров (количество персональных компьютеров на 100 человек населения страны), уровень проникновения Интернета (количество пользователей на 100 человек), уровень телефонизации (количество стационарных телефонов на 100 человек), уровень проникновения мобильной связи (количество зарегистрированных пользователей на 100 человек; может превышать 100) и уровень проникновения широкополосного доступа (также на 100 человек);

2) *индекс развития человеческого капитала*, фиксирующий его способность «переварить» предлагаемые в рамках электронного правительства услуги.

Данный индекс рассчитывается на основе уровня грамотности взрослого населения и соотношения лиц с неполным средним, средним и высшим образованием;

3) *индекс развития электронных услуг* (online-service index; в 2008 г. – web-measure index).

Расчет данного индекса представляет особый интерес, так как именно он непосредственно отражает уровень развития структур электронного правительства. Для его составления эксперты ООН проводят анализ сайтов/портала правительства соответствующей страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов. Почему в качестве индикаторов степени готовности к e-government были выбраны сайты органов власти, вполне объяснимо. Любой официальный сайт представляет собой только «видимую часть» систему 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 (то есть бэк-офис).

При расчете индекса учитывается наличие или отсутствие той или иной электронной услуги, начиная с самого факта наличия соответствующего официального сайта или портала и заканчивая предоставлением государственных электронных услуг «полного цикла» через единый фронт-офис на основе интегрированного бэк-офиса. Услуги оцениваются на основе разработанной ООН пятиступенчатой «пирамиде эволюции электронного правительства» (схема 1).

Схема 1. Пирамида «электронного правительства»

Стадия 5. «Сетевое государство» – взаимодействие с фронт-офисом, функционирующим на основе интегрированного бэк-офиса.

Стадия 4. «Трансакционная» – переход к оказанию государственных услуг полного цикла в режиме «24 часа в сутки 7 дней в неделю».

Стадия 3. «Интерактивная» – оказание государственных услуг неполного цикла (напр., отправка налоговых деклараций или заявлений на выдачу документов в электронном виде).

Стадия 2. «Повышенная» – создание архивов, появление ленты новостей, размещение образцов официальных документов.

Стадия 1. Возникновение «электронного правительства» – появление электронных страниц или официальных сайтов органов власти с минимальным набором официальной информации.

Большинство развитых стран находятся на стадии перехода от третьей стадии к четвертой, а ряд государств уже успели перейти на четвертую стадию и вступили в пятую, предполагающую постоянное взаимодействие между различными подразделениями государственной власти в логике «много ведомств – одно государство». Примером реализации принципов «сетевого государства» может служить, например, раздел «Жизнь в городе» («Housing Town») портала E-citizen государства Сингапур. В этом разделе граждане могут обратиться за услугами в самые разные правительственные агентства: сделать заказ на проведение электричества, воды и газа, обратиться за лицензией на пользование телевизором (в Сингапуре используется британская система общественного вещания), заказать новый телефонный номер, приобрести сезонный проездной билет, и, разумеется, оплатить все эти услуги. На правительственном бизнес-портале можно зарегистрировать новую компанию, получить изве-

щение об уплате налогов и заплатить налоги, сдать документы для получения разрешения на строительство и т.п. Всего на сингапурском правительственном портале можно получить 1600 различных государственных услуг, охватывающих все стадии жизненного цикла и ведения бизнеса. Подчеркивается, что это не только повышает доверие граждан органам власти, но и значительно снижает расходы на оказание государственных услуг [7].

В 2010 г., в отличие от предшествующих лет при расчете рейтинга развития электронного правительства стала учитываться и степень соответствия сайта требованиям Международного стандарта доступности веб-контента («Web-Content Accessibility Guidelines»), разработанного «World Wide Web Consortium» – некоммерческой организацией, занимающейся разработкой стандартов для Сети [17]. Впервые стало учитываться наличие wap-версий, обеспечивающих доступ на сайт/портал с мобильного телефона, интерактивных инструментов, разработанных в рамках Web 2.0. и т.п.

За каждый положительный ответ, свидетельствующий о наличии услуги или ее соответствии международному стандарту, стране начислялся балл¹. Затем количество баллов делится на общее количество пунктов, по которым осуществляется оценка (в 2010 г. – 403 пункта). Получившийся результат и есть индекс развития электронных услуг.

Итоговый агрегированный рейтинг развития электронного правительства рассчитывался по следующей формуле [см. 16, с. 103]:

$$\begin{aligned} & \text{Индекс развития электронных услуг} \times 0,34 \\ & \quad + \\ & \quad \text{Телекоммуникационный индекс} \times 0,33 \\ & \quad + \\ & \quad \text{Индекс развития человеческого капитала} \times 0,33 \end{aligned}$$

Дополнительно рассчитывался индекс электронного участия, отражающий качество взаимодействия органов власти и граждан. Он определялся по трем основным параметрам: «электронное информирование» граждан о действиях власти; «электронное консультирование», то есть организацию форумов, дискуссий, блогов и других площадок, где граждане и представители власти могли бы обмениваться мнениями; «электронное принятие решений», то есть учет итогов «электронного консультирования» в процессе принятия решений и информирование граждан о том, какие решение были приняты по итогам обсуждения.

¹ При оценке эксперт учитывал не факт объективного наличия той или иной услуги на официальном сайте/портале, а то, сумел ли он ее найти и насколько быстро и легко.

Как видим, расчет рейтинга развития электронного государства – это сложный, бюрократизированный процесс, где итоговый результат представляет собой десятичную дробь с четырьмя цифрами после запятой. Достоверность получившихся результатов определяется как добросовестностью международной команды экспертов, так и тем, насколько достоверными являются статистические данные, на основе которых рассчитываются телекоммуникационный индекс и индекс развития человеческого капитала. Не следует также забывать, что рейтинг 2010 г. реально отражает ситуацию 2009 г., когда проводилась экспертиза.

В табл. 1 приведен рейтинг развития электронного правительства 2010 г. по сравнению с рейтингом готовности к электронному правительству 2008 г. (при составлении таблицы использованы данные обзоров ООН [15] и [16]).

Таблица 1

**Рейтинг развития/готовности к «электронному правительству»
(версия ООН, 2008–2010 гг.)**

Страна	2008 г.		2010 г.	
	Место в рейтинге	Баллы	Место в рейтинге	Баллы
Швеция	1	0,9157	12	0,7476
Дания	2	0,9134	7	0,7872
Норвегия	3	0,8921	6	0,8020
Соединенные Штаты Америки	4	0,8644	2	0,8510
Нидерланды	5	0,8631	5	0,8097
Южная Корея	6	0,8317	1	0,8785
Канада	7	0,8172	3	0,8448
Австралия	8	0,8108	8	0,7863
Франция	9	0,8038	10	0,7510
Великобритания	10	0,7872	4	0,8147
Эстония	13	0,7626	20	0,6965
Испания	20	0,7228	9	0,7516
Литва	28	0,6617	28	0,6259
Украина	41	0,5728	54	0,5181
Белоруссия	56	0,5213	64	0,4900
<i>Российская Федерация</i>	<i>60</i>	<i>0,5120</i>	<i>59</i>	<i>0,5136</i>

Как видно из табл. 1, если в 2008 г. по степени готовности к электронному правительству лидировали страны Скандинавии, то в 2010 г. тройка лидеров радикально изменилась – в нее вошли Южная Корея, США и Канада.

Первое место Южной Кореи объясняется сочетанием высокого уровня проникновения широкополосного доступа и мобильной связи, образованности населения и высокого качества государственно-

го портала www.korea.go.kr, интегрирующего все государственные службы, обеспечивающего свободный доступ к информации о деятельности органов власти и взаимодействующего с пользователем по множеству каналов (включая мобильную связь) в персонализированном проактивном режиме (то есть информирующего его о темах, представляющих для него интерес, не дожидаясь запроса). Для получения электронных услуг действует защищенный портал <http://egov.go.kr>. Для обеспечения электронного участия действует специальная он-лайн служба «ePeople» (www.epeople.go.kr), также интегрирующая все правительственные подразделения.

Какое место занимает в рейтинге ООН наша страна? Если в первом обзоре ООН по «электронному правительству» (2001 г.) Российская Федерация занимала 39-е место, то в четвертом (2005 г.) – 50-е, а к 2008 г. спустилась на 60-е место. Некоторый перелом намечился только в 2010 г., когда Россия поднялась на 1 пункт и оказалась на 59-м месте, при этом значение индекса едва превышает 0,5.

В регионе Восточная Европа Россия поднялась с предпоследней позиции, опередив не только Молдавию, но и Беларусь (табл. 2).

Таблица 2

Рейтинг развития/готовности к «электронному правительству»
(версия ООН, 2008–2010 гг., регион Восточная Европа)

Страна	2008 г.		2010 г.	
	Место в рейтинге	Баллы	Место в рейтинге	Баллы
Эстония	13	0,7626	20	0,6965
Чехия	25	0,6696	33	0,6060
Литва	28	0,6617	28	0,6295
Венгрия	30	0,6494	27	0,6315
Польша	33	0,6134	45	0,5582
Словакия	38	0,5889	43	0,5639
Украина	41	0,5728	54	0,5181
Болгария	43	0,5719	44	0,5590
Румыния	51	0,5383	47	0,5479
Белоруссия	56	0,5213	64	0,4900
<i>Российская Федерация</i>	60	0,5120	59	0,5136
Молдавия	93	0,4510	80	0,4611

Низкая позиция России в рейтинге ООН – результат двух основных факторов: низких значений телекоммуникационного индекса и индекса развития электронных услуг. Если по индексу развития человеческого капитала Россия занимает 39-е место¹, то по теле-

¹ Любопытно, что на первую позицию по данному показателю вышла Куба, где Интернет жестко контролируется государством, а за несанкционированный доступ полагается уголовное наказание.

коммуникационному индексу – 63-е, а по индексу развития электронных услуг – 68-е.

Насколько этот индекс отражает реальную ситуацию? Как отметил в 2009 г. А.В. Чугунов, ряд статистических данных, на которых строится рейтинг развития электронного правительства в России, явно устарели и носят недостоверный характер (в частности, в 2008 г. при расчете телекоммуникационного индекса использовались данные 2005 г.) [5, с. 20]. Однако в целом индекс ООН указывает на основные проблемы российского информационного общества.

С одной стороны, для России характерны очень высокие темпы проникновения информационно-коммуникационных технологий. Важнейший барьер в 10 персональных компьютеров на 100 домохозяйств был преодолен еще в 2004 г., а к 2009 г. имели персональные компьютеры 30% домохозяйств [6].

Главным показателем темпов информационной революции является динамика активности пользования Интернетом. По абсолютному количеству Интернет-пользователей Россия сейчас занимает восьмое место в мире (как и следовало ожидать, неоспоримым лидером по данному показателю является Китай) [7].

Доля месячной Интернет-аудитории среди взрослого населения к середине 2010 г. достигла 43 миллионов человек (показатель проникновения – 37; средний мировой – 43) и по сравнению с 2006 г. выросла в пять раз. При этом наблюдается тенденция к выравниванию гендерных и возрастных различий. Если пять лет назад мужчины составляли 58% всех пользователей, то сейчас мужчин и женщин стало поровну, что в большей мере соответствует соотношению в целом по стране (45% на 55%). Кроме того, среди пользователей уменьшается доля 18–24-летних. В середине 2010 г. они составляли около 30% Интернет-аудитории, в то время как в 2006 г. было 37% (группа в возрасте 18 – 24 года составляет 15% от общей численности населения) [4].

Однако для высоких показателей телекоммуникационного индекса одного проникновения компьютеров, Интернета и сотовой связи недостаточно: необходимо развитие широкополосного доступа. Пока такой доступ сосредоточен в крупнейших городах и развивается недостаточно быстрыми темпами.

Но главной причиной, по которой рейтинг развития электронного правительства в России остается низким, является уровень развития электронных услуг. Наша страна в основном находится на так называемой «повышенной стадии», предполагающей оказание гражданам государственных информационных услуг, в том числе доступа к архивам с нормативно-правовыми документами, размещения образцов документов, необходимых при взаимодействии с государственными органами и оперативного информирования о текущей деятельности ОГВ, и с трудом переходит на стадию «инте-

ративную», связанную с оказанием государственных услуг неполного цикла (например отправка налоговых деклараций или заявлений на выдачу документов в электронном виде). Именно такие интерактивные функции выполняет Портал государственных услуг www.gosuslugi.ru, начавший функционировать в декабре 2010 г., причем его работа вызывает множество критических замечаний. Впрочем разработчики Портала сознают, что его работа далека от идеальной, и организовали сбор предложений и замечаний по улучшению его работы, а также блог, на котором даются ответы на часто задаваемые вопросы.

В нашей стране разработана собственная «пирамида электронных услуг», несколько отличающаяся от пирамиды ООН. Эта пирамида представлена в «Плане перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде» [19] (схема 2).

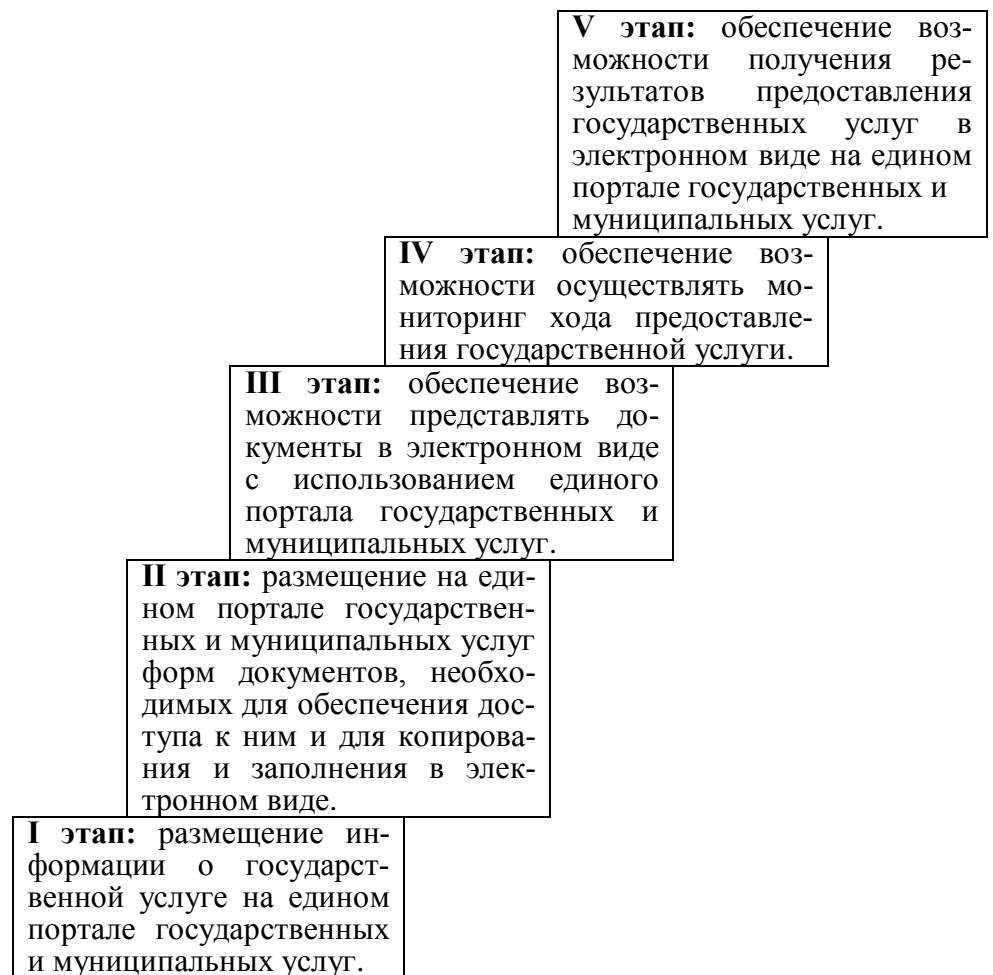
Следует подчеркнуть, что переход на пятую стадию не является завершением работ по формированию электронного правительства, и эта стадия не тождественна «сетевому государству» как его понимает ООН. В настоящее время в Европейском Союзе в рамках программы «i2010»¹ осуществляется переход к оказанию персонализированных государственных услуг. На этой стадии государство не ждет, пока гражданин обратится к нему с запросом, а предупреждает его заранее, что такое обращение потребуется, или предоставляет ему услугу автоматически, ориентируясь на его текущий статус. Точно так же на данной стадии не гражданин вносит необходимую информацию о себе в документы, а это делают государственные чиновники на основе существующих баз данных в той мере, в какой это разрешено законом [9].

Как видим, эмпирический анализ демонстрирует целый ряд «слабых звеньев», но свидетельствует о том, что Россия следует в русле общемировых тенденций. Однако за агрегированными показателями рейтинга ООН скрываются сложные социальные процессы, которые эти рейтинги отражают далеко не в полной мере. Давайте рассмотрим данные процессы на теоретическом уровне.

Как показывает теоретический анализ методики расчета рейтингов развития электронного правительства, в основе деятельности экспертов ООН лежит этатистский дискурс, сформированный на основе теорий информационного общества и электронного правительства, разработанных в рамках североамериканского «нового консер-

¹ «i» в данном случае означает «inclusion» – максимальное включение граждан в сферу электронного правительства.

**Схема 2. Основные этапы перехода к предоставлению
государственных услуг в электронном виде**



ватизма» (подробнее о связи информационной революции и с американской культурой, и контркультурой [см. 2]).

С начала 1990-х гг. американские неоконсерваторы и сторонники так называемой «калифорнийской идеологии» стали связывать с переходом к электронному правительству надежды на радикальную трансформацию существующих государственных структур в направлении классического государства – «ночного сторожа», то есть их де-бюрократизации и деиерархизации, повышения эффек-

тивности и оперативности деятельности, прозрачности и подотчетности. На первом этапе, когда переход к государственным электронным услугам только намечался, особо радикальные теоретики выражали уверенность, что новые технологии позволят реализовать на практике мечту о прямой демократии. Более осторожные исследователи рассматривали электронное участие как способ добиться всеобщего включения в публичную сферу и понимали под ним возможность в режиме он-лайн высказывать свои замечания, предложения и жалобы. В преобразованном виде эти надежды и ожидания были включены в глобальный этатистский дискурс. Как постоянно подчеркивается в документах ООН, электронное правительство должно быть ориентировано на гражданина и персонализировано с учетом его потребностей. Для описания этого используются такие трудно переводимые на русский язык термины, как «inclusiveness» и «connected government» [16, с. 5]. С точки зрения этого подхода о моделях электронного правительства говорить нельзя: можно рассуждать о большем или меньшем соответствии идеальному типу электронного правительства, под которым неявно подразумевалось большее или меньшее соответствие американской модели управления.

Однако мировой опыт свидетельствует, что использование ИКТ в государственном управлении далеко не всегда сопровождается повышением его качества (эффективности, прозрачности и подотчетности и т.п.), а иногда даже наоборот. Всемирный Банк, активно внедряющий структуры электронного правительства в развивающихся странах, неоднократно публиковал отчеты, свидетельствующие о провале прекрасно задуманных планов. В своей классической работе «Построение виртуального государства» Джейн Фунтейн продемонстрировала на примере правительственных органов США, с чем могут быть связаны такие провалы. Достоинства информационных технологий с точки зрения рядовых сотрудников органов власти вполне могут являться персональными угрозами, не говоря уже о необходимости осваивать новый, сложный комплекс навыков. Повышение эффективности и сокращение расходов означает для них урезание бюджетного финансирования, сокращение штатов, потерю влияния и т.п. Поэтому бюрократические организации используют стратегии, основанные на существующих нормативных требованиях, процедурах и ценностях, для того чтобы избежать горизонтальной конвергенции, «уплощения» традиционной иерархии, и прочих «антибюрократических» последствий внедрения ИКТ. Логика «дайте им, и они возьмут» не работает нигде, в том числе и в бюрократических организациях. Внедрение не происходит автоматически: это сложный социальный процесс, сопровождаемый переговорами, конфликтами и борьбой между теми, кто принимает решения в бюрократических структурах разных уровней, что делает его исход малопредсказуемым [11, с. 13]. Поэтому вполне реальны

варианты, когда появление компьютеров и Интернета вместо того, чтобы обеспечивать институциональную трансформацию, способствует сохранению статус-кво.

Бюрократические институты не пассивно усваивают новые технологии, а успешно адаптируют элементы их в собственных интересах и вписывают в существующую бюрократическую культуру. Сравнительный анализ процессов перехода к электронному правительству в дальневосточном регионе (где находится в числе прочих и такой общепризнанный страна-лидер в данной сфере, как Сингапур) привел Ричарда Роуза к выводу о том, что для того, чтобы понять, какую роль Интернет играет в государственном управлении, требуется понять, как такое управление осуществлялось без Интернета [13, с. 338], то есть какие ценности, нормы и интересы реализовались в уже сложившихся государственных институтах.

Проведенный нами на основе неинституционалистского подхода анализ мирового опыта позволяет выделить три основные модели перехода к электронному правительству:

Модель № 1: Модель общественного запроса.

Под давлением бизнеса, который осваивает новые формы предоставления услуг и приучает к ним граждан, возникает общественный запрос на получение аналогичных услуг от органов государственной власти. В этом случае электронное государство развивается «снизу вверх», в частности, сайты муниципальных органов власти появляются раньше, чем сайты региональных органов власти. Эта модель характерна, например для США, хотя не следует преуменьшать и активную роль, которую со времен президента Клинтона играло в переходе к информатизации федеральное правительство.

В целом государственная политика в сфере информатизация в США строится путем переноса методов и механизмов, отработанных в сфере бизнес-коммуникаций, в сферу государственных услуг (то есть речь идет о сервис-ориентированном правительстве). Например, при создании правительственного веб-портала была использована позаимствованная у бизнеса концепция «7x24x365» (оказание услуг семь дней в неделю, двадцать четыре часа в сутки и триста шестьдесят пять дней в году), при этом граждане были разбиты на основные «клиентские группы» (студенты, пенсионеры, владельцы малого бизнеса, ветераны и т.п.), и для каждой группы был разработан собственный сайт. Современные тенденции – сделать из государственных сайтов поставщиков «публичной информации», которая могла бы перерабатываться и продаваться частными фирмами, также весьма характерны.

Не менее очевидны «бизнес-корни» американского электронного правительства и на официальном сайте для разработчиков официальных сайтов www.usability.gov. Он целиком построен на результатах маркетинговых исследований и исходит из того, что

разработчику необходимо обеспечить максимальное удобство пользования («usability») официальным сайтам опираясь на те же принципы, по которым строятся корпоративные сайты.

Это не означает, что при переходе к электронному правительству США не сталкиваются с трудностями (чему доказательством цитированная выше работа Дж. Фоунтейн). Однако это трудности, связанные с расхождениями между ценностями бизнеса, ориентированного на получение максимальной прибыли, и ценностями государственных институтов, при этом государство подстраивается под бизнес, а не наоборот.

Таким образом, основными особенностями модели общественного запроса являются:

- а) формирование потребности в электронном государстве «снизу», со стороны бизнеса и гражданского общества;
- б) ориентация на воспроизводство технологий и механизмов, отработанных в сфере бизнеса;
- в) маркетинговый подход к предложению государственных услуг и их оценка с точки зрения usability.

Модель № 2. Модель административного запроса.

Эта модель формируется в процессе решения проблем государственного управления в рамках административной реформы. В этом случае запрос на электронное правительство носит внутренний, административно-бюрократический характер (имеется в виду рациональная бюрократия по Веберу). Такая модель характерна, например для Китая, где с 1999 года действует проект «Правительство он-лайн».

В основе китайского подхода лежит унификация стандартов и формирование системы государственных информационных ресурсов с целью повышения качества государственного управления, четкого распределения функций между уровнями власти и ускорения принятия управленческих решений. Электронное правительство рассматривается как форма ужесточения контроля за нижестоящими органами власти и борьбы с коррупцией (очень острая и традиционная для материкового Китая проблема). Оно обеспечивает постоянный поток информации между центральными ведомствами в Пекине и провинциальными органами власти. Благодаря тому, что этот поток жестко регулируется бюрократическими нормами и правилами, резко снижаются возможности принятия произвольных решений (и сокрытия таких решений) на низовом уровне. Сайты органов власти всех уровней также выполняют функции обратной связи и контрольные функции, позволяя гражданам сигнализировать представителям власти о тех или иных недостатках местных властей. Это находит непосредственное отражение в структуре сайтов. Например, на сайте администрации региона Хайнань www.hainan.gov.cn имеется специальный раздел, где граждане могут заявить о своих проблемах, по-

жаловаться на чиновника и т.п. Разработана система эмотиконов, которая сразу позволяет увидеть, о чем идет речь: жалобе, вскрытии недостатков или предложениях по совершенствованию государственного управления [12, с. 194-195].

Очевидно, что проблемы, возникающие при переходе к электронному правительству, в рамках данной модели также носят внутренний характер и связаны с разнообразными стратегиями и тактиками, применяемыми нижестоящими властными кланами, чтобы избежать контроля вышестоящих органов. Иными словами, трудности вызываются различиями, порожденными разными позициями внутри общей иерархии. Модель может быть весьма успешной, примером этого служит Сингапур.

Таким образом, в качестве основных особенностей модели № 2 можно выделить следующие:

- а) ориентация на решение управленческих задач и в первую очередь на повышение эффективности административного аппарата (отсюда – внимание развитию электронного документооборота);
- б) использование технологий и механизмов электронного правительства для борьбы с коррупцией;
- в) укрепление обратной связи с гражданами через систему «электронных сигналов».

Модель № 3. Модель «гонки за лидером».

В этом случае электронное правительство внедряется для обеспечения соответствия международным стандартам и нормам оказания государственных услуг. Чтобы описать этот феномен, можно использовать термин «институциональный изоморфизм», введенный Полом Ди Маджио и Уолтером Пауэллом для анализа ситуаций, когда организационное решение принимается не из рациональных соображений, а из желания соответствовать нормативным ожиданиям, в подражание организациям-лидерам или просто в силу навязывания вышестоящими органами. Возникающие в результате этого структуры оказываются институционально изоморфными [подробнее см. 10], однако функционируют в принципиально разных социальных средах, что сказывается на их эффективности.

Модель «гонки за лидером» характерна для развивающихся стран, и провалы, фиксируемые Всемирным банком, являются следствием реализации этой модели. Например в 2001 г. в Колумбии в соответствии с президентской директивой всем федеральным органам власти было предписано создать собственные сайты и был сформирован специальный орган, отвечающий за решение данной задачи. К 2002 г. она была успешно решена. С учетом того, что к этому моменту имели доступ к Интернету 2% жителей Колумбии, говорить о наличии общественного запроса на сайты органов власти не приходится. Предполагалось, что опережающее развитие «элек-

тронного правительства» будет способствовать повышению компьютерной грамотности граждан и вовлечению их в процессы «электронного участия», однако пока это предположение не получило практического подтверждения.

Таким образом, основными чертами модели «гонки за лидером» являются:

а) отсутствие как общественного, так и внутреннего запроса на переход к электронному правительству;

б) как следствие – отсутствие реальной заинтересованности как в результатах деятельности, так и следовании нормам usability;

в) лоскутный, разорванный характер перехода: реализуются отдельные проекты, чья эффективность остается под вопросом.

Безусловно, выделенные нами модели являются «идеальными типами» и в реальном развитии могут совмещаться элементы нескольких из них. Так, для российского типа формирования электронного правительства характерны элементы «погони за лидером», которые, как и можно было предполагать, снижают эффективность предлагаемых решений. Например, Федеральный закон № 152-ФЗ от 26 июля 2007 г. «О персональных данных» [25], принятый для того, чтобы привести законодательство в соответствии с требованиями Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных», оказался весьма неудачным и нуждается в значительной доработке.

Общественный запрос на электронное правительство в России пока достаточно слаб. Российский «третий сектор» находится в стороне от процессов перехода к электронному правительству. Это, однако, не означает, что общественные организации, занимающиеся проблемами информатизации, вообще отсутствуют, так как большинство таких организаций уже существуют при соответствующих государственных структурах (прежде всего при Министерстве информации и связи Российской Федерации) и работают в рамках элитарного дискурса, при этом не пытаясь дать ему самостоятельную интерпретацию. Исключение составляют такие организации, как Институт развития свободы информации (Санкт-Петербург) или Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», чья деятельность сильнее ориентирована на европейский дискурс «информационного общества для всех» и «цифрового включения». Пока институты гражданского общества в России явно отстают от органов государственной власти в сфере перехода к электронному правительству.

Запрос на развитие электронного правительства в России является в первую очередь реализацией политической воли на самом высоком уровне. Президент РФ Д.А. Медведев постоянно демонстрирует как личный, так и государственный запрос на развитие электронного правительства, направленный на повышение эффективно-

сти управленческого аппарата, ужесточение контроля за действиями чиновников и борьбу с коррупцией.

В этой связи представляет интерес существующий подход к формированию официальных сайтов органов власти. Первоначально их создание регулировалось постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» [20], 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» [27], который начал разрабатываться в 2002 г., был одобрен на заседании Правительства РФ в 2005 г. и принят только в феврале 2009 г. 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.

Федеральный закон № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 года впервые дал определение того, что такое официальный сайт государственного органа или органа местного самоуправления. Это «сайт в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, содержащий 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» [27, 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 учётом 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. 3]. 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 официальные сайты создаются на основе заимствованных из бизнеса принципов PR, и поэтому оцениваются с точки зрения удобства пользования («usability»). Отечественные сайты органов власти строятся по-иному. 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 это 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 «монологовой культуры государственного управления» [1]. 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, проведенный нами анализ позволяет выделить три основные модели перехода к электронному правительству, каждая из которых задает собственную конфигурацию конкретных решений в этой сфере. Предложенный подход позволяет более глубоко и полно анализировать процессы, происходящие как на глобальном уровне, так и на уровне нашей страны. Вопрос о том, какая модель и насколько успешно реализуется в России, является предметом нашего дальнейшего изучения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сиволов Д.В. Интернет-сайты органов власти – от монолога к диалогу // «ЧиновникЪ», 2007. № 4(50). С. 32-38.

2. *Трахтенберг А.Д.* Интернет как пространство утопии // Международный общественный журнал «Свободная мысль». М., 2007. № 6(1577). С. 121-127.
3. *Трахтенберг А.Д.* К вопросу о специфике отечественных СМИ как института гражданского общества // Судьбы гражданского общества в России. Т. 2. Современные аспекты концептуального осмысления проблем гражданского общества. Екатеринбург: УрО РАН, 2004. С. 211-225.
4. Фонд «Общественное мнение». Интернет в России. Методика и основные результаты исследования. Вып. 29. Весна 2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi_int/int290610_pressr (проверено 15.07.2010 г.).
5. *Чугунов А.В.* Развитие информационного общества и электронного правительства в России: проблемы мониторинга на региональном – федеральном – международном уровнях // Презентация на VIII Всероссийской конференции «Обеспечение информационной безопасности. Региональные аспекты». Сочи, 2009. Сент. 32 с. Презентация любезно предоставлена автором.
6. *Якушев В.В.* Выступление на заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». Петрозаводск, 17.07.09. Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/transcripts/819> (проверено 15.07.2010 г.).
7. *Cansado J.M.* What Country Has Most Internet Users? [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://disruptionmatters.com/2009/01/27/what-country-has-most-internet-users/> (проверено 15.07.2010 г.).
8. *Chong Y.S.* Government via the Internet: The Singapore Experience // Inter: The ICT Journal for Sri Lanka Inc. 2004. V. 1. Issue 2. P. 92-93. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ncs.com.sg/c/document_library/get_file?uuid=61ae1f2c-1608-464c-8f12-13b981b480d8&groupId=10113 (проверено 15.07.2010 г.).
9. Commission of the European Communities. Annual Information Society Report 2009: Benchmarking i2010: Trends & Main Achievements. 55 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/information_society/europe/i2010/docs/annual_report/2009/sec_2009_1103.pdf (проверено 15.07.2010 г.).
10. *DiMaggio P.J., Powell W.W.* The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. // American Sociological Review, 1983. V. 48. P. 147-160.
11. *Fountain J.E.* Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. 251 p.
12. *Jiang M., Xu H.* Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation // Social Science Computer Review, 2009. V. 27. P. 174-195.
13. *Pariyar M.P.* E-government initiatives in Nepal: challenges and opportunities // Association of Computer Machinery International Conference Proceeding Series. N.-Y., 2007. V. 232. P. 282. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://portal.acm.org/citation.cfm?id=1328057.1328115> (проверено 15.07.2010 г.).
14. *Rose R.* Governance and the Internet // Global Change and East Asian Policy Initiatives. N.-Y.: Oxford University Press, 2004. P. 337-364.
15. United Nations E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance. UN Department of Economic and Social Affairs. 2008. 172 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (проверено 15.07.2010 г.).
16. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. UN Department of Economic and Social Affairs. 2010. 126 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (проверено 15.07.2010 г.).

17. Web-Content Accessibility Guidelines (WGAG) 2.0. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.w3.org/TR/WCAG20/> (проверено 15.07.2010 г.).
18. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ifar.ru/ofdocs/rus/egovconsp.pdf> (проверено 15.07.2010 г.).
19. План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.fso.gov.ru/cms/per_uori/per_uori/acts/1002_0.html (проверено 15.11.2009 г.).
20. Постановление Правительства РФ № 98 от 12 февраля 2003 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» (в ред. Постановления Правительства РФ от 26 декабря 2008 №884) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eos.ru/eos_delopr/eos_law/detail.php?ID=39270&SECTION_ID=685 (проверено 15.07.2010 г.).
21. Приказ Министерства юстиции РФ № 470 от 16 ноября 2009 г. «О требованиях к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/01/27/saity-dok.html> (проверено 15.07.2010 г.).
22. Стратегия развития информационного общества в России. Утверждена распоряжением Президента РФ № Пр-212 от 07 февраля 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (проверено 15.07.2010 г.).
23. Указ Президента РФ № 1576 от 01 ноября 2008 г. «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://graph.document.kremlin.ru/page.aspx?1;980383> (проверено 15.07.2010 г.).
24. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» (в редакции, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации № 502 от 15 августа 2006 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minkomsvjaz.ru/ministry/documents/828/833/> (проверено 15.07.2010 г.).
25. Федеральный закон № 152-ФЗ от 26 июля 2007 г. «О персональных данных» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/29/personaljnue-dannye-dok.html> (проверено 15.07.2010 г.).
26. Федеральный закон № 210-ФЗ от 27 июля 2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (проверено 27.07.2010 г.).
27. Федеральный закон № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. «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 15.07.2010 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) 362-81-38 ms_urfo@bk.ru.

E-Government Development as an Object of Theoretical Construction

Three main models of e-government development are considered from the standpoint of neo-institutionalism. Russian type of e-government development is defined as model № 2: development driven by administrative demand.

Neo-institutionalism, e-government, e-government development index, e-government model.

Материал представлен в редколлегию 30.07.2010 г.