В современной России понятие «информационно-коммуникативные технологии» (ИКТ) получило не только широкое распространение, но и солидный правовой статус. Термин является калькой с англоязычного термина «Information and Communication Technologies (ICT)» и используется в качестве основополагающего в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)», где говорится, что применение ИКТ имеет решающее значение не только для повышения конкурентоспособности российской экономики и расширения возможностей ее интеграции в мировую экономику, но и для роста эффективности государственного управления, местного самоуправления, а также «создания правовых, организационных и технологических условий для развития демократии за счет реального обеспечения прав граждан на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации».

Социальные аспекты внедрения концепции «Электронного правительства»



Аркадий РУСАКОВ
– кандидат философских наук,
доцент кафедры рекламы и общественных связей
факультета журналистики Санкт-Петербургского
государственного университета

Информатизация и компьютеризация приобретают в современном обществе все более масштабный характер. В сфере государственной власти эти процессы получили наиболее адекватное отражение в концепции «Электронного правительства», которая подразумевает использование информационно-коммуникативных технологий (в частности Интернета как наиболее доступного средства электронного взаимодействия) для того, чтобы доводить правительственную информацию и доносить государственные услуги до граждан, бизнес-структур и государственных органов.

Однако способно ли государство стать инициатором программы электронного правительства и как быть с мотивацией, а также профессиональной и социально-психологической адаптацией государственных служащих к работе с электронным правительством? Готовы ли сами граждане использовать возможности информационных технологий, оценить их преимущества, найти им

новое применение в своей жизни, в бизнесе, общественной, научной деятельности? И, наконец, что включает в себя понятие «государственная электронная услуга», каковы критерии оценки и нормативная база предоставления государственной электронной услуги в России?

Прежде чем ответить на эти вопросы, стоит сказать несколько слов о роли государства в современном мире. Как считают некоторые аналитики, государство под воздействием процессов информатизации и глобализации теряет свои позиции. Символом современной эпохи объявляется Интернет, при помощи которого все участники мирового сообщества «управляют» миром, и вместе с тем никто не имеет всеобщего контроля над ним [1]. По утверждению знаменитого менеджера и апологета глобальной экономики У. Омаэ, глобализация это хорошо, потому что это хорошо для экономики, а где хорошо экономике, там хорошо и всем остальным. А поскольку государства с их стремлением контролировать все области человеческой деятельности вредны экономике, то порожденные глобальной экономикой информационные потоки, которые размывают поставленные государствами границы, это тоже хорошо [2].

Сегодня существует много концепций безгосударственного глобального управления. Действительно, нет смысла отрицать, что электронная коммуникация позволяет установить контакт между отдельными акторами, странами, религиями и континентами поверх всех границ. Но при этом упускается из виду тот факт, что современная социальная жизнь в большей или меньшей степени связана с более или менее благополучным и ответственным социальным государством. Другое дело, что в современную эпоху государственное управление не может осуществляться без постоянного взаимодействия государства и общества.

Органы государственной власти в России, являясь координатором политической жизни, несут ответственность за соблюдение не только государственных, но и общественных интересов. Согласно ст. 3. Конституции Российской Федерации единственным носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране является народ. В той же статье указано, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

С точки зрения западных и отечественных экспертов, в ближайшие годы основным средством обеспечения открытости власти для широкой публики станет электронное правительство. Однако внедрение этой концепции сопряжено со многими трудностями, связанными не столько с техническими, сколько с социальными и гуманитарными вопросами. Об этом свидетельствует и история создания электронного правительства в России. Она начинается с подписания Президентом Российской Федерации Окинавской хартии глобального информационного общества в 2000 г., которая предусматривала разработку национальных стратегий. 12 февраля 2001 г. Правительство РФ издало распоряжение № 207-р о разработке соответствующей программы и Постановлением от 28 января 2002 г. № 65 приняло Федеральную целевую программу «Электронная Рос-

сия (2002-2010 годы)», призванную «обеспечить равноправное вхождение граждан России в глобальное информационное сообщество». 12 февраля 2003 г. было принято Постановление Правительства РФ № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», предписывающее последним обеспечить доступ граждан и организаций к информации об их деятельности. 27 сентября 2004 г. распоряжением Правительства РФ № 1244-р была одобрена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г.

Важнейшее место во всех этих программах и концепциях отведено электронному правительству. Оно должно кардинально изменить принципы взаимоотношений государства с гражданами и бизнесом, значительно расширить объем информации, которую государство обязано предоставлять гражданам, открыть доступ к различным базам данных, внедрить в государственные органы системы электронного документооборота.

Тем не менее анализ использования информационно-коммуникативных технологий федеральными органами власти, осуществленный в 2004 г., показал, что за исключением заполнения налоговых деклараций государственные услуги через Интернет не предоставляются. Более того, 40% ведомств федеральных органов власти до сих пор не имеют своих сайтов, а на 80% сайтов нет необходимой информации о деятельности государственных структур. Централизованные государственные информационные ресурсы или отсутствуют, или только начинают формироваться, система межведомственного документооборота практически не используется [3].

Проведенный в 2005 г. по заказу Института развития свободы информации (ИРСИ) мониторинг подтвердил факт недостаточной информативности Интернет-сайтов многих федеральных органов исполнительной власти и их несоответствия Постановлению Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В ходе исследования оценивались информационные ресурсы федеральных органов исполнительной власти РФ, размещенных в сети Интернет (web-сайты 84 федеральных органов исполнительной власти РФ). Некоторые итоги этого исследования были озвучены на Всероссийской научной конференции «Электронное правительство в информационном обществе», которая проходила в Санкт-Петербургском государственном университете 8-11 ноября 2005 г. [4] Речь, в частности, шла об отсутствии на значительном количестве сайтов данных о работе с населением, сведений о кадровой политике, финансовой структуре. На многих сайтах нет статистической и аналитической информации, отражающей деятельность органа.

В исследовании, проведенном в Санкт-Петербурге, были протестированы Интернет-ресурсы органов исполнительной власти – 40 отраслевых комитетов и управлений администрации Санкт-Петербурга. Наряду с позитивными оценками отмечается, что электронное взаи-

модействие власти и граждан в основном ограничивается представлением органа власти в Интернете и в меньшей степени направлено на удовлетворение потребностей населения. Проблема заключается не только в отсутствии четкого понимания того, что считать «государственной электронной услугой», а также конкретных критериев оценки и адекватной нормативной базы, обеспечивающей предоставление государственной электронной услуги в России, но и в том, что сами граждане не готовы использовать возможности информационных технологий, оценить их преимущества, находить применения непосредственно для своей жизни, бизнеса, общественной, научной деятельности. Как известно из теории информации, знания только тогда становятся таковыми, когда они востребованы. К сожалению, в России общественность сегодня может быть лишь вспомогательным элементом в распространении новых информационных коммуникаций в сфере государственного управления.

В этих условиях государство должно само стать инициатором программы электронного правительства, но здесь, как показывает практика, существует ряд проблем, связанных с мотивацией, а также профессиональной и социально-психологической адаптацией государственных служащих к работе с электронным правительством. Когда схема его внедрения является в основном директивной, существует опасность, что функции электронного правительства будут сведены до уровня прикладного инструментария управления государством. Чтобы избежать или, по крайней мере, минимизировать эти дефекты, при внедрении цифровых преобразований необходимо использовать грамотный профессиональный менеджмент.

С какими основными проблемами могут столкнуться государственные органы власти, внедряя новую систему?

Во-первых, это отсутствие четкой, грамотной постановки задачи. Здесь центральным становится вопрос о том, насколько государственные служащие понимают смысл информационно-технологических преобразований, в частности электронного правительства. Ведь для того, чтобы инициированные изменения имели комплексный характер, предпринимаемые шаги были стратегическими, а не тактическими, государственные служащие всех уровней должны иметь точное представление о цели этих изменений, об их масштабе и общей направленности. При иных обстоятельствах результатом будет набор отдельных мероприятий, которые никак не скажутся на качестве работы государственных структур, и, кроме того, государственные служащие не смогут адекватно оценить собственную роль в инновационных процессах и, соответственно, саму информатизацию. Следствием неверно определенных задач информатизации государственного управления является отношение к электронному правительству как к очередному атрибуту, нужному больше для имиджевых, представительских целей, чем для решения реальных задач.

Во-вторых, это необходимость реорганизации внутренних структур госучреждений. Прежде чем приступать к внедрению системы электронного правительства в органах государственной власти, необходи-

мо частично реорганизовать их структуру и деятельность.

В отличие от услуг для внешней аудитории, которые трудно полностью перенести в электронную среду, внутренние функции – управление финансами, обучение, прием платежей и работа с кадрами – открывают перед госсектором широкие возможности в короткие сроки добиться ощутимой экономии за счет применения информационно-коммуникативных технологий. Более того, добиться повышения эффективности можно только в том случае, если методы работы организации изменяются сразу после реализации новых технологий. Если же электронные услуги будут введены без таких изменений, то потом будет очень трудно осуществлять организационные изменения, направленные на повышение эффективности работы. Поэтому одним из важнейших этапов внедрения проекта является полное и достоверное исследование всех аспектов деятельности государственных организаций. В результате исследования обычно фиксируется большое количество противоречий в организационной структуре, устранение которых позволит уменьшить затраты, а также существенно сократить время исполнения различных этапов внедрения. В ряде случаев структура может остаться той же, но функции, благодаря использованию новых информационных технологий, должны поменяться. Если раньше государственный служащий был больше занят поиском и подготовкой данных, то теперь он будет их анализировать и оптимизировать.

В-третьих, это возможное сопротивление госслужащих, чья деятельность является объектом «электронизации». Новая информационная концепция правительства предъявляет к ним значительно более суровые профессиональные требования, которым сможет соответствовать лишь часть аппарата. Должностное соответствие некоторых государственных служащих окажется под вопросом. В ряде случаев не исключено сопротивление на местах, что вполне способно сорвать или существенно затянуть внедрение системы. Сопротивление может быть вызвано консерватизмом, опасением потерять работу или утратить свою незаменимость, а также боязнью некоторых руководителей, что после внедрения системы их деятельность станет достаточно прозрачной и не будет возможности «незаконных» действий (например блокирования информации о правилах и сроках государственных закупок на конкурсной основе и т.д.). Недовольство инновациями может быть связано и с тем, что на этапе внедрения системы электронного правительства временно возрастает нагрузка на государственных служащих, которые, помимо выполнения обычных обязанностей, должны осваивать новые знания и технологии. К тому же в отличие от частных компаний, где также активно идут процессы «электронизации», госструктуры не могут отказаться обслуживать клиентов, которые либо имеют ограниченный доступ к электронным каналам, либо вообще его не имеют. Это особенно касается тех, кто нуждается в социальной защите (пенсионеры, инвалиды, малоимущие и т.д.), а также тех, кто предпочитает использовать традиционные методы получения социального обеспечения. Поэтому новые электронные способы доставки услуг должны не заменять

существующие каналы, а дополнять их, по крайней мере, в течение некоторого времени.

Электронное правительство как концепция осуществления государственного управления основывается не только на возможностях информационно-коммуникативных технологий, но и на ценностях открытого гражданского общества. Здесь не должно быть деления на «мы» и «они». Общественные организации и граждане должны рассматриваться как партнеры. Создание форм правления с большим участием граждан в конечном счете приведет к «прямой демократии». Уже сейчас на уровне муниципальных органов власти происходят дебаты, дискуссионные форумы и голосование в Интернете, что помогает в принятии и реализации решений.

Государство может сделать новые технологии более доступными для менее обеспеченных слоев общества, организовать обучение навыкам использования компьютеров, особенно для молодежи и пожилых людей.

Удобство и даже простота пользования системой должны сочетаться с большой скоростью и высоким качеством обслуживания запросов граждан. Электронные приложения призваны увеличивать точность данных и возможность их архивирования, а также аудита трансакций. Кроме того, чтобы просто оказывать услуги по Интернету, не заставляя граждан тратить время на стояние в очередях, организации могут предоставлять интегрированные услуги и дополнительные возможности. Государственные учреждения должны использовать новые информационно-коммуникативные технологии, чтобы учитывать индивидуальность людей и предоставлять персонализированные услуги. Это позволит, с одной стороны, повысить ответственность граждан за свои взаимоотношения с государственными службами, а с другой — повысить доверие к государственному сектору.

Программное обеспечение, архитектура и инфраструктура, а также политика «электронного правительства» направлены на то, чтобы придать правительственной системе эффективность бизнес-модели. Электронные приложения должны полностью соответствовать общей архитектуре систем безопасности, идентификации электронных платежей, а также общему дизайну пользовательского интерфейса системы. Государственным учреждениям следует помочь частным компаниям выйти в Интернет, оказать им содействие в использовании электронных средств и создать новое законодательство, порождая доверие ко всем видам электронных операций и сохраняя равновесие между необходимостью экономического развития и обеспечением конфиденциальности информации.

Литература

1. *Friedman Th.L.* The Lexus and Olive Tree: Understanding Globalization. N.Y., 1999.
2. *Ohmae K.* The Borderless World: Power and Strategy in the Interlinked Economy. N.Y., 1990; Ohmae K. The End of the Nation-State. The Rise of Regional Economies. L., 1995.
3. Об использовании ИТ в деятельности федеральных органов власти: Доклад на заседании Правительства РФ 16.12.2004 (http:// cncws.ru/ reviews/ lree/ gov2005/ present /presentrjpt).
4. Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г. СПб., 2005.