

ВВЕДЕНИЕ

Начавшись со второй половины XX в., процесс распространения новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) стремительно ускоряется и расширяется, особенно с момента появления Интернета¹. Создание сверхскоростных вычислительных устройств (компьютеров, баз данных, коммуникационных сетей) привело к «информационной революции»². А следствием массового использования новых ИКТ стали качественные изменения общества, затронувшие все его сферы и подсистемы.

Исследователи констатируют, что существенно ускорился ритм жизни, изменилась структура использования времени, вырос уровень информированности людей³. Огромные новостные ресурсы, различные социальные сети, видео- и аудиохостинги позволяют получать самую свежую информацию, а также предлагают новые возможности для общения и объединения. «Качество жизни современного человека все больше зависит от уровня потребления им информационных продуктов и услуг, их доступности и качества. Мобильная телефония, персональные компьютеры с выходом в Интернет, многоканальное цифровое телевидение, автомобильные навигационные спутниковые системы – всё это неотъемлемые

¹ Возникнув в конце 1980 – начале 1990-х годов, к 2014 г. сеть Интернет включила в качестве абонентов уже свыше 3 млрд человек (т.е. почти половину населения Земли) и продолжает быстро расти [Measuring the information society 2014] // Report / ITU – Geneva, 2014. – 270 р. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

² Очередной, по мнению А. Мовсесяна [Мовсесян А. Изменения в системе мирового хозяйства // Экономист. – М., 2000. – № 12. – С. 81–82].

³ Санина А.Г. Информационное общество и государственная идентичность // Информационное общество. – М., 2013. – № 6. – С. 11.

атрибуты цивилизации, без которых повседневная жизнь и профессиональная деятельность становятся неполноценными»¹.

По мнению некоторых специалистов, сейчас происходит стремительная мутация общества. Более того, сегодня существует два типа общества – офлайн и онлайн, – а вместе они представляют хаотичную и нестабильную систему, характеризующуюся высокой скоростью процессов и их короткой жизнью². С другой точки зрения, в настоящее время наблюдается процесс перехода к следующему этапу общественной эволюции. Но так или иначе, никто не отрицает значительность происходящих преобразований.

Для фиксируемого качественно нового состояния социума предлагаются разные названия. В том числе «постиндустриальное общество», «общество постмодерна», «электронное общество», «техногенное общество», «коммуникационное» и «сетевое общество», «информационный капитализм» и «транснациональный сетевой капитализм», «цифровой капитализм», «виртуальный капитализм». Наконец, популярное в последние годы понятие об «обществе, основанном на знаниях», а также приходящее ему на смену представление о «когнитивном капитализме».

Но «именно термин “информационное общество” стал по факту основным обозначением широкого круга современных трансформаций в технологии, экономике, культуре, социальной структуре и функционировании общества». Выбор «обусловлен использованием в нем в качестве отличительного признака современного общества понятия, во-первых, преимущественно технического (и в силу этого понятного и близкого многочисленным и влиятельным представителям технических и естественнонаучных профессий); во-вторых, хорошо “раскрученного” еще в 1950-е годы (в эпоху “информационного взрыва” и пика интереса к кибернетике); наконец, тесно ассоциированного с вычислительной техникой – одной из любимых игрушек современного человечества, во многом воплощающей в себе представления о прогрессе»³.

¹ Логиновский О.В., Козлов А.С. Информационные системы в государственном управлении / Под ред. Шестакова А.Л.; Юж.-Урал. гос. ун-т. – Челябинск, 2013. – С. 55, 262.

² Потупчик К., Фёдорова А. Власть над Сетью: Как государство действует в Интернете. – М.: Алгоритм, 2014. – С. 295, 297.

³ Паршин П. Глобальное информационное общество и мировая политика // Аналит. доклады / МГИМО (У) МИД России. Центр глобал. исслед. – М., 2009. – Вып. 2 (23). – С. 8, 19.

При этом среди ученых не утихает дискуссия относительно целесообразности и корректности использования этого понятия. Невозможно отрицать, что человеческое общество в любую эпоху информационно и в принципе существует благодаря обмену информацией. Не сегодня возникли язык и знания – они «всегда сопровождали деятельность людей. Прежние производственные отношения тоже опирались на информацию. Большинство профессий требовали и требуют определенного уровня интеллектуальной подготовки, т.е. знаний и навыков... Использование человеческого капитала, т.е. высокого профессионализма и творчества, началось не вчера. Не вчера стали обращаться к высококвалифицированной экспертизе (т.е. к тому, что сейчас называется интеллектуальной поддержкой управленческих решений) для постановки целей и выбора оптимальных стратегий. Однако, хотя информация (система знаков) всегда использовалась человечеством, а знания накапливались и передавались, именно сегодня производство информации стало самостоятельной сферой жизни людей... Возросла скорость передачи информации и роль информационных потоков, от которых зависят практически все стороны жизнедеятельности человека и общества и даже структура сознания»¹.

Такая аргументация выглядит несколько натянутой, так как ряд видов деятельности, связанных с производством и передачей информации / знаний, очень давно превратился в отдельные направления (например, образование, наука и право). Представляется, что формирование новых качеств общества (новой стадии его развития) связано с ускоряющимся прогрессом средств связи (особенно с появлением Интернета и переходом от стационарных к мобильным системам), которые являются одной из основ цивилизации. А ключевой особенностью выступает взрывной рост скорости передачи информации и величины ее доступных объемов. Этим процессам трудно дать адекватное название. Можно согласиться с мнением о том, что «информационное общество» – это метафора, а не научный термин. И ему свойственна неопределенность, создающая сложности при использовании в научных целях. Ведь каждый специалист может подразумевать под этим что-то свое. Но, одновременно, данное свойство является и достоинством, так как предполагает широкий взгляд на происходящее и позволяет рассматривать в его рамках разнообразные новации. Именно

¹ Ильин А.Н. Проблема информационного консьюмеризма // Информационное общество. – М., 2013. – № 6. – С. 22.

такой подход служит основой для применения понятия «информационное общество» в настоящей работе.

Происходящие изменения общества (управляемой системы) неизбежно сказываются на деятельности государства (системе управляющей), которая должна соответствовать уровню сложности и скорости процессов. Поэтому формирование информационного общества предполагает совершенствование системы государственного управления на основе использования современных ИКТ. В настоящее время признается, что ИКТ и телекоммуникационные услуги приобрели критическую важность для повышения эффективности государственного и муниципального управления, адресной социальной помощи, совершенствования систем образования и здравоохранения. Они являются значимым фактором социально-экономического развития любой страны и любого региона¹.

Внедрение новых ИКТ в государственное управление, в свою очередь, вызвало ряд новых явлений, в том числе радикальное увеличение «способности общества видеть процесс работы государственной машины и высказываться по этому поводу. В Интернете появляется соблазн массы социальных утопий – от возможности прямой демократии до реализации власти большинства и коммунизма. Бюрократическому аппарату пишут эпитафии, а блогеры начинают предъявлять претензии на управление государством. Порожденная Интернетом «открытость» представляется им решением всех проблем. Концепт открытости приобретает всё большую символическую ценность. Постепенно он приходит на смену идеалам информации прошлого – новизне, истинности, уникальности. Они больше не столь важны: в Интернете всё уже когда-то было, в каждый момент появляется нечто более новое, а любое уникальное ежеминутно копируется». Одновременно «Интернет предоставляет в руки государству небывалый ресурс контроля... Более того, управление самим Интернетом находится в компетенции государства (ведающего как электросетями, так и законотворчеством, описывающим место и возможности Интернета внутри государства)»².

Две тенденции конца XX – начала XXI в. – распространение новых ИКТ и признание значимости качества государственного и

¹ Шакиров Р.Р. Государство в информационном пространстве российской экономики: Институциональный подход. – М.: Экономика, 2011. – С. 261.

² Потупчик К., Фёдорова А. Власть над Сетью: Как государство действует в Интернете. – М.: Алгоритм, 2014. – С. 298.

муниципального управления – привели к возникновению новых концепций организации государственного управления (электронного государства и открытого правительства). Сегодня государственные органы многих стран активно внедряют их в практическую деятельность. И именно с этими направлениями в настоящее время во многом связывают повышение эффективности власти и развитие демократии, социально-экономический прогресс в целом.

Вместе с тем, осознавая все преимущества распространения новых ИКТ и формирования общества с новыми качествами, нельзя не учитывать, что они несут с собой не только новые решения и возможности, но и новые проблемы и риски. Как и любое другое, информационное общество несовершенно. Последствия применения ИКТ во многом зависят от ценностных установок людей, а реализация позитивных возможностей информационного общества – вопрос адекватной политики и своевременных управленческих решений. Перед современным государством стоит «задача соответствия идеалам открытости интернет-эпохи и идеологии прогресса в целом, предписывающая ему адекватное использование имеющихся технологий. При этом отказаться от присутствия онлайн государство уже не может себе позволить» и должно быть представлено в Интернете с полноценным использованием возможностей последнего¹.

Процесс изменения государственного управления, связанный с формированием нового (информационного) общества, привлекал и продолжает привлекать внимание многих исследователей. С момента возникновения этот феномен анализировался с разных сторон социологами, политологами, правоведами, экономистами, философами.

Неоднократно обращались к этой теме и сотрудники ИНИОН РАН. Выпущенный Отделом политической науки в 2007 г. сборник научных трудов «Электронное государство и демократия в начале XXI века» знакомил читателей с имеющимся на тот момент зарубежным и отечественным опытом внедрения электронного государства в условиях меняющегося институционального и структурного контекста. При этом электронное государство рассматривалось как синоним государства XXI в., способного не только обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие в условиях глобализации, коммуникационной революции и формирования

¹ Потупчик К., Фёдорова А. Власть над Сетью: Как государство действует в Интернете. – М.: Алгоритм, 2014. – С. 298.

общества знаний, но и восстановить падающее доверие граждан к государственным институтам, создать новые каналы политического участия и придать новый импульс развитию демократии¹.

В 2010 г. Отдел правоведения (совместно с Сектором информационного права ИГП) выпустил сборник научных трудов «Информационные технологии: инновации в государственном управлении». В нем анализировались достижения, проблемы и перспективы внедрения новых ИКТ в государственное управление России и ряда зарубежных стран, которые наиболее наглядно отражали эволюцию традиционных способов государственного управления и его преобразования на основе современных веб-технологий. Главное внимание уделялось правовому регулированию процессов создания электронного правительства и оказания электронных услуг населению, а также новациям международного и национального законодательства об информации, информатизации и информационных технологиях².

Настоящий сборник продолжает освещать происходящие перемены в государственном управлении, но с иной точки зрения. В нем предпринята попытка показать, как развитие теории информационного общества влияла на изменение подходов к организации государственного управления и какие последствия имеет реализация новых принципов на практике. Кроме того, анализируется опыт, накопленный зарубежными странами – лидерами по созданию современных механизмов государственного управления и внедрению ИКТ.

В сборнике рассматривается смена концепций организации государственного управления³ в связи с трансформацией представ-

¹ Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки, Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров – гл. ред. и др. – М., 2007. – № 4: Электронное государство и демократия в начале XXI века / Ред.-сост. вып. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгунов. – 272 с.

² Информационные технологии: Инновации в государственном управлении: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. ИГП. Сектор информ. права.; Отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. – М., 2010. – 238 с.

³ Под «государственным управлением» («public administration») в данной работе понимается деятельность органов государственной власти и их должностных лиц по практическому воплощению выработанного на основе соответствующих процедур политического курса («public policy»). Соответственно, «система государственного управления» рассматривается как синоним понятия «система органов государственной власти и местного самоуправления».

лений об информационном обществе, современные взгляды на организацию государственного управления, новые возможности и риски, обусловленные распространением ИКТ (М.А. Положихина). Также освещается эволюция содержания и организационно-правового обеспечения электронного правительства в США, результаты его десятилетнего развития, инициативы в области открытого правительства и особенности американской модели электронного правительства (И.Г. Минервин). Обсуждаются общие и особенные черты государственного управления в странах ЕС, которые отразились в специфике построения здесь электронного правительства; применимость европейской модели государственного управления в России. Приводится опыт Франции и Финляндии – стран, наиболее продвинувшихся в построении электронного правительства в Европе (Б.Г. Ивановский). Анализируется история создания электронного правительства в Сингапуре и достигнутые здесь результаты, современная ситуация и перспективы (Е.А. Пехтерева). Наконец, описываются этапы реформирования системы государственного управления в России в постсоветский период, полученные результаты, существующие проблемы¹ и возможности (М.А. Положихина).

Как показывает обзор теоретических источников и существующих практик, адаптация процессов управления к происходящим изменениям – одна из важных задач правительств всех стран мира. Продолжается поиск оптимальной модели государственного управления и в России. Создание адекватной современным условиям национальной системы государственного управления требует как целенаправленных и осознанных действий государственных органов, так и соответствующей проработанности темы научным сообществом. Причем в рамках одной научной дисциплины нельзя найти ответы на все возникающие вопросы. Данная задача решается только при комплексном, синтетическом подходе, в котором используются достижения различных общественных и технических наук. Кроме того, от идеалистических представлений следует перейти к более прагматичным взглядам, согласовать существующие универсальные принципы с разнообразием возможных методов.

Совершенствование электронного правительства (и электронного государства в целом) должно идти параллельно и согласовано с развитием «электронного гражданского» общества. Не стоит за-

¹ Проблемы информационной безопасности, в том числе защита персональных данных, информационный терроризм и информационные войны и т.д., в данной работе не рассматриваются.

бывать, что интернет-среда – виртуальность, а не реальность. Расширяющиеся возможности людей предполагают и увеличение их ответственности. А само информационное общество и связанные с ним феномены (электронного государство и т.д.) во многом конструкции, а не только модели, отражающие реальность. Современные ИКТ можно рассматривать как новый инструмент сознательного изменения среды обитания человечества – настоящей и будущей. И этим инструментом надо научиться пользоваться.