

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК

**ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ
ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ НАУКАМ**

**ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И СОЦИАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ
РОССИИ**

2-15

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ
УПРАВЛЕНИЕ
В ИНФОРМАЦИОННОМ
ОБЩЕСТВЕ**

СБОРНИК НАУЧНЫХ ТРУДОВ

**МОСКВА
2015**

УДК 332(470+571)
ББК 65.9(2Рос)
Э 40

**Центр социальных научно-информационных
исследований**

Отдел экономики

Редакционная коллегия:

Н.А. Макашева – д-р экон. наук, председатель,
Г.В. Семено – канд. экон. наук, зам. председателя,
В.С. Автономов – чл.-кор. РАН,
Н.И. Иванова – академик РАН,
Е.В. Виноградова – канд. экон. наук

Редактор-составитель выпуска –
канд. геогр. наук *М.А. Положихина*

Экономические и социальные проблемы России:
Э 40 Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-
информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А.,
гл. ред., и др. – М., 2015. – **№ 2: Государственное управ-**
ление в информационном обществе / Ред.-сост. вып.
Положихина М.А. – 158 с.

Рассматриваются концепции организации государственного управления в условиях информационного общества. Анализируются новые возможности и риски, связанные с использованием информационных технологий. Изучается опыт зарубежных стран по созданию современных механизмов государственного управления и перспективы его применения в России.

Для научных сотрудников, работников органов исполнительной и законодательной власти, преподавателей высших учебных заведений, аспирантов и студентов.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются.

УДК 332(470+571)
ББК 65.9(2Рос)

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	4
<i>М.А. Положихина.</i> Изменение организации государственного управления при переходе к информационному обществу	12
<i>И.Г. Минервин.</i> Эволюция электронного правительства в США ..	48
<i>Б.Г. Ивановский.</i> Особенности государственного управления в странах ЕС на современном этапе	76
<i>Е.А. Пехтерева.</i> Электронное правительство Сингапура	107
<i>М.А. Положихина.</i> Преобразования в организации государственного управления в России в начале XXI века	126

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 уже 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 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf.

² Очередной, по мнению А. Мовсисяна [Мовсисян 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», «технотронное 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 пишат 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 (ведящего 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. Сморгун. – 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.

М.А. Положихина

**ИЗМЕНЕНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПЕРЕХОДЕ
К ИНФОРМАЦИОННОМУ ОБЩЕСТВУ**

К настоящему времени на тему формирования информационного общества и различных аспектов этого процесса уже написано огромное количество как научной, так и художественной литературы, и появляются всё новые работы. А само «понятие... обросло великим множеством предположений и гипотез» и «уже стало расхожим словосочетанием в широких кругах» [Уэбстен Ф., 2004, с. 11]. Данное положение объясняется тем, что хотя концепция информационного общества возникла в связи с распространением новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), ее можно «поставить в ряд фундаментальных цивилизационных проектов» [Соколов А.В., 2012, с. 34], затрагивающих самые разные общественные сферы (экономику, культуру, политику, науку, образование и т.д.). Теоретическое осмысление этого процесса, а также его последствий продолжается до сих пор. «Но так и нет ясности, что же на самом деле происходит» [Паршин П., 2009, с. 8].

Считается, что основу для информационного общества положили прогресс в коммуникационных технологиях и вычислительной технике в первой половине XX в.; появление специфического корпуса научных и инженерно-технических работников, а также развитие жанров утопии / антиутопии и научной фантастики в литературе [Соколов А.В., 2012, с. 37]. За прошедший период «учеными и специалистами самых различных отраслей знаний были сформированы [разнообразные] концепции взаимодействия общества с электронно-вычислительными машинами, информационными системами и коммуникациями» [Шакиров Р.Р., 2011, с. 374].

Так, О.Б. Скородумова выделяет три вида научных представлений об информационном обществе: постиндустриалистское, постмодернистское и синергетическое [Скородумова О.Б., 2009]. Постиндустриалистская трактовка информационного общества заключается в отождествлении информационного и постиндустриального общества, либо в придании информационному обществу статуса определенной стадии в развитии общества постиндустриального. В рамках постмодернизма информационное общество рассматривается как «квинтэссенция социального развития человеческой цивилизации, выраженная в деконструкции социальных ценностей и форм социальной организации модерна и развитии новых, в том числе децентрализации политической и экономической деятельности, распространении горизонтальных социальных связей и социокультурного плюрализма». В синергетической парадигме информационное общество выступает как качественно иная стадия социального развития человечества, в которой происходит унификация смыслов и возможно возникновение некоего коллективного планетарного разума [Алдошенко Е.В., 2014, с. 28, 33, 34].

Н.В. Литвак делит существующие концепции информационного общества на технологические и социальные [Литвак Н.В., 2008, с. 27]. «При этом первые основное внимание уделяют вопросам ИКТ, НТП, виртуальной реальности, тогда как вторые акцентируют внимание на социальных трансформациях, происходящих в современном обществе в контексте не только информационной революции, но и ряда других факторов, выражающихся в формировании нового типа общества – “общества знания”» [Алдошенко Е.В., 2014, с. 18].

А.В. Соколов подразделяет концепции информационного общества на историко-философские, технократические и гуманистические. Он выделяет социологическую, экономическую, политологическую, культурологическую и философскую версии информационного общества, однако считает возможным выработать его единое общенаучное понятие [Соколов А.В., 2012, с. 95–96, 169].

Однако «несмотря на большое число публикаций, посвященных информационному обществу, его общепризнанного определения не существует» [Черный Ю.Ю., 2014, с. 46]. Сохраняется мозаичность в исследованиях информационного общества. Хотя некоторый консенсус в определении его базовых характеристик можно считать достигнутым. Никто не спорит, что основой является расширяющееся использование ИКТ, а главной социально-экономической ценностью – информация (особенно ее высшая

форма – знание). Кроме того, информационное общество глобально, а наиболее характерной организацией для него является сетевая.

Свидетельством перехода к информационному обществу признают [Логиновский О.В., Козлов А.С., 2013, с. 265]:

- увеличение роли информации и знаний в общественной жизни;
- возрастание вклада информационных коммуникаций, продуктов и услуг в ВВП государств;
- увеличения доли занятых обработкой информации в структуре занятости;
- расширение процессов роботизации производств;
- компьютеризация и информатизация важнейших сфер общественной и политической жизни;
- создание глобального информационного пространства, обеспечивающего эффективное информационное взаимодействие людей, доступ к мировым информационным ресурсам, удовлетворение потребностей в информационных продуктах и услугах;
- развитие цифровых рынков, электронных социальных и хозяйственных сетей, информационной экономики, электронного государства.

По мере проникновения ИКТ в разные сферы формируется качественно новое состояние общества, а осознание последствий отражается в создании соответствующих концепций. Однако эти процессы между собой не всегда гармонизированы.

Эволюция представлений об информационном обществе

Полагают, что основанные на технических новациях социально-культурные преобразования (к которым относится информатизация общества) осуществляются в несколько этапов: 1) зарождение идеи; 2) культивация (концептуальный этап); 3) утилизация (государственно-коммерческий этап); 4) социологизация идеи [Соколов А.В., 2012, с. 35–37]. С этой точки зрения научную историю развития информационного общества можно представить следующим образом.

Зарождение идеи. Впервые об обществе, основанном на работе с информацией, заговорили в начале 50-х годов прошлого столетия – благодаря появлению кибернетики и математической теории связи. Пионерами в формировании представлений об информационном обществе считаются основоположники этих наук – американские ученые К. Шеннон, Н. Винер, Д. фон Нейман, А. Тьюринг

и советские математики школы А.Н. Колмогорова. Признается также вклад работ в области коммуникаций канадского филолога Г.М. Маклюэна [Логиновский О.В., Козлов А.С., 2013, с. 261; Соколов А.В., 2012, с. 38–43].

Культивация идеи. Само понятие «информационное общество» появилось в 1960-х годах. Изобретение термина приписывается профессору Токийского технологического института Ю. Хаяши [Чернов А.А., 2003, с. 29]. Хотя точно определить авторство затруднительно, так как этот термин в то же время был использован в вышедших независимо в Японии и США работах Ф. Махлупа (1962) и Т. Умесао (1963).

Считается, что идеология информационного общества зародилась в Японии, бурное экономическое развитие которой во второй половине XX в. в немалой степени основывалось на успехах в сфере ИКТ [Алдошенко Е.В., 2014; Алексеева И.Ю., 1999]. Наиболее полно данная идея выражена в работах И. Масуда, руководителя Института разработок и использования компьютеров Японии – JACUDI. По его мнению, производство информационного продукта (а не продукта материального) становится движущей нового общества [Masuda Y., 1983, p. 29], которое будет бесклассовым и бесконфликтным, с небольшим правительством и государственным аппаратом [Панцерев К.А., 2010, с. 66].

Разработанные японскими футурологами в 1960-е годы концептуальные основы информационного общества в последующие десятилетия были восприняты американскими и западноевропейскими социологами, а также экономистами, политологами, философами. Среди многочисленных работ на данную тему наибольшую известность и влияние получили теория Д. Белла, М. Кастельса, а также Тоффлера¹. Кроме того, большое значение имели исследования, выполненные М. Поратом, П. Друкером², Т. Стоуньером, Дж. Стиглером, К. Эрроу, Г. Шиллером. И этот список может быть продолжен. Идее информационного общества также созвучны концепции французских постмодернистов (постконструктивистов), особенно Ж. Бодийара.

¹ Русскоязычные издания предлагают три варианта перевода имени Тоффлера «Alvin»: Алвин, Элвин и Олвин. А.В. Соколов предлагает называть Тоффлера так, как он называл себя сам, т.е. Олвин [Соколов А.В., 2012, с. 83–84].

² Фамилия этого ученого «Drucker» также переводится по-разному – Друкер и Дракер [Соколов А.В., 2012, с. 205]. Хотя первое написание более традиционно.

Эффекты от внедрения ИКТ в 1960–1970-е годы анализировались и в СССР, но преимущественно представителями технических наук, связанными с разработкой автоматизированных систем управления (работы В.С. Немчинова, В.М. Глушко, Н.Н. Моисеева). В 1970–1980-х годах начали появляться исследования отечественных ученых, более глубоко затрагивающие социально-экономические аспекты этого процесса (А.Д. Урсул, В.А. Звягинцев, А.П. Ершов, А.И. Ракитов, А.В. Соколов и др.). В советской науке была сформулирована идея *информатизации общества*, опирающаяся на учение В.И. Вернадского о ноосфере. При этом распространяющаяся на Западе концепция информационного общества резко критиковалась, так как господствующая марксистско-ленинская догматика рассматривала подобные футурологические теории крайне негативно [Вершинская О.Н., 2013, с. 6–8].

Но в 1990-х годах и в России перешли к дискурсу информационного общества – как в связи с отказом от марксизма-ленинизма, со снятием идеологических барьеров в общественных науках, так и под влиянием международных организаций, поддержавших данную концепцию. Однако, приняв ее, отечественные специалисты в целом сохранили критическое отношение к этому подходу. Тем более что достаточный материал для сомнений давали неоднозначные эффекты от внедрения ИКТ, наблюдаемые в развитых странах. Позже, присоединившись к обсуждению характеристик информационного общества, российские ученые акцентируют внимание не столько на его преимуществах и достоинствах, сколько на новых вызовах и рисках. Среди многочисленных исследований на эту тему нельзя не отметить работы И.С. Мелюхина, В.Л. Иноземцева, К.К. Колина, С.А. Дятлова, О.В. Вершинской, И.Ю. Алексеевой, А.И. Неклессе, И.Г. Моргенштерна, Р.М. Юсупова, Т.В. Ершовой, В.З. Когана.

Утилизация идеи (т.е. признание полезности идеи информационного общества государственной властью и структурами бизнеса) [Соколов А.В., 2012, с. 35]. А.В. Соколов считает, что «наиболее колоритными фигурами, символизирующими переход от культуры к утилизации идеи информационного общества, являются В.М. Глушко, Б. Гейтс и Т. Бернерс-Ли» [Соколов А.В., 2012, с. 62]. На наш взгляд, их деятельность скорее можно рассматривать как переходную. Во всяком случае, в СССР идея информационного общества государственной властью не признавалась, а концепцию информатизации скорее терпели (хотя использовали на

практике). Да и в США бизнес подключился к реализации идеи информационного общества далеко не сразу.

Поэтому стоит согласиться, что «сколько бы значительными ни были результаты, полученные в осмыслении информационной (телекоммуникационной, цифровой, сетевой и т.п.) революции академическим сообществом, концепция информационного общества оказалась в фокусе внимания как мировой общественности, так и политиков только после своеобразной “политической отмашки”, инициированной США и поддержанной ЕС» [Паршин П., 2009, с. 4–6]. Основными эпизодами этого процесса стали:

1. Принятие в США в 1991 г. закона, известного как High Performance Computing and Communication Act, а также публикация в 1993 г. Меморандума У.Дж. Клинтона и А. Гора «Технология экономического роста Америки. Новое направление, которое предстоит создать» и принятие «Плана действия администрации США в области национальной информационной инфраструктуры». Эти документы положили начало созданию новой информационной инфраструктуры, в том числе высокоскоростных сетей – «цифровой магистрали» (digital highway) и «супермагистрали» (superhighway) [Черный Ю. Ю., 2014, с. 50].

2. Публикация в 1994 г. доклада «Европа и глобальное информационное общество. Рекомендации Европейскому совету», а также разработка конкретного плана действий для объединенной Европы по построению информационного общества – «Европейский путь в информационное общество: план действий», которые были подготовлены экспертными группами под руководством комиссара ЕС М. Бангманна [Черный Ю.Ю., 2014, с. 51].

В дальнейшем концепция информационного общества получила признание на международном уровне. В 2000 г. на саммите «Большой восьмерки», проходившем на о. Окинава (Япония), была принята Хартия глобального информационного общества. В ее первой статье зафиксировано, что «информационно-коммуникационные технологии являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества двадцать первого века. Их революционные воздействия касаются образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества» [Окинавская Хартия., 2000].

В 2002 г. начала действовать программа ЮНЕСКО «Информация для всех», целью которой является содействие внедрению ИКТ в социальных сферах. Всемирный банк начал участвовать в финансировании проектов построения информационного общества.

Наконец, под эгидой ООН была проведена Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS или ВВИУО, в два этапа: в 2003 г. – в Женеве, в 2005 г. – в Тунисе), по итогам которой был принят целый ряд важных документов («Декларация принципов. Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии» и «План действий», Женева, 2003; «Тунисская программа для информационного общества» и «Тунисское обязательство», Тунис, 2005), очертивших некоторые рамки глобального информационного порядка [Черный Ю.Ю., 2014, с. 54]. В 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН провозгласила 17 мая Международным днем информационного общества (резолюция A/RES/60/252).

В настоящее время во многих странах мира приняты и реализуются национальные программы развития информационного общества, базирующиеся на определенных универсальных принципах, в том числе [Вершинская О.Н., 1999, с. 53]:

- содействие развитию конкуренции в области телекоммуникаций;
- поощрение частных капиталовложений в развитие информационной инфраструктуры;
- разработка гибкого, способного к адаптации законодательства в сфере информатизации;
- обеспечение открытого доступа к информационным сетям;
- содействие предоставлению гражданам эффективных и доступных информационных услуг.

Были введены международные измерения достижений в развитии различных составляющих информационного общества. В общем виде они оцениваются по уровню распространения ИКТ и уровню готовности к их использованию в бизнесе, домохозяйствах, государственном управлении. К наиболее авторитетным относятся измерения ООН (составляет рейтинг развития электронного правительства – E-government development rank); Международного союза электросвязи (МСЭ или International Telecommunication Union – ITU – специализированного подразделения ООН, которое рассчитывает Индекс развития ИКТ – ICT Development Index или IDI); Всемирного экономического форума (рассчитывает Индекс сетевой готовности – Networked Readiness Index)¹. В последние годы лиде-

¹ Кроме того, Всемирный банк с 2000 г. определял Индекс экономики знаний – Knowledge Economy Index или KEI. Но после 2012 г. его расчеты, очевидно, не проводились, так как последняя публикация датируется 2013 г.

рами в данных направлениях признаются Ю. Корея, Сингапур, Скандинавские страны, Австралия и Новая Зеландия, Франция, Великобритания, Нидерланды, Дания, США и Япония. Россия последовательно улучшает свои показатели, но пока занимает (в лучшем случае) место в третьем десятке стран [Аксенов А., 2014; Всемирный экономический форум., 2015; E-Government., 2014; Measuring., 2014].

Однако вскоре выяснилось, что каждая страна реализует определенные на глобальном и транснациональном уровнях принципы по-разному. Более того, происходит «национализация» самого Интернета, в том числе за счет расширения его «незападного» сектора (Рунета, Узнета, Казнета и т.д.). «Национальные участки единого информационного пространства носят культурно-обусловленный характер и связаны с ментальностью, системой ценностей и мировоззрением носителей конкретного языка» [Авдеев И.А., 2014, с. 41]. Таким образом, универсальные, казалось бы, принципы и идеи преобразуются на национальных уровнях, что позволяет сохранить разнообразие как источник развития социума.

Соответственно, исследователи стали выделять национальные модели построения информационного общества. Например, модель «Силиконовой долины» (США), сингапурскую и финскую модели [Кастельс М., Химанен П., 2002]. Или западную модель (подразделяющуюся на континентальную и англо-американскую) и восточные модели (в том числе японскую, китайскую, индийскую, развивающихся государств Юго-Восточной Азии) [Вершинская О.Н., 1999]. Было признано, что успешность внедряемых принципов зависит от того, насколько они отвечают базовым ценностям того или иного сообщества.

Социализация идеи (достигается тогда, когда продукты массовой ее реализации становятся привычными и необходимыми компонентами образа жизни) [Соколов А.В., 2012, с. 36]. Представляется, что в настоящее время мы находимся именно на этой стадии. В докладе Генеральной Ассамблеи ООН от 16 мая 2011 г. доступ к сети Интернет уже отнесен к базовым (или неотъемлемым) правам человека. Ограничение доступа к сети Интернет и распространению информации признано нарушением основных прав человека.

Скоро персональные компьютеры, Интернет и связанные с ними ИКТ станут таким же обыденным явлением, каким в XX в. стали электрические приборы. Хотя хозяйственные системы еще долгое время будут представлять собой смесь из разных исполь-

зуемых технологий. Но, по некоторым оценкам, превышение количества постоянных пользователей сети Интернет – 20% от численности населения, может служить пороговым значением для того, чтобы считать страну перешедшей к современному информационному обществу.

В развитых странах доступ в Интернет уже имеют 78% домашних хозяйств, тогда как в развивающихся странах этот показатель составляет 31%, а в 48 странах, отнесенных ООН к числу наименее развитых, – всего 5%. Использование Интернета стабильно растет, в том числе в 2014 г. на 6,6% в мировом масштабе (3,3% в развитых странах и 8,7% в развивающемся мире). В конце 2014 г. к Глобальной сети будут подключены 44% домашних хозяйств [Measuring the information..., 2014, с. 25, 29]. Однако главные преобразования следует ждать уже в недалеком будущем, когда произойдет смена поколений и в активной (экономической и политической) деятельности будут участвовать преимущественно «цифровые аборигены» (т.е. те, кто начал пользоваться ИКТ с 12 лет) и «поколение Next» (те, кто с детства привык пользоваться современными ИКТ).

Ожидается, что количественные изменения (в том числе расширение информационно-коммуникационной инфраструктуры, увеличение количества пользователей ИКТ, проникновение ИКТ в различные виды деятельности и т.д.) приведут к качественным трансформациям общества. В том числе к следующим [Алдошенко Е.В., 2014, с. 20; Литвак Н.В., 2008]: 1) преобразованию структуры общества и формированию нового авангардного социального класса – интеллектуалов, которые постепенно «забирают пальму первенства» у традиционной собственнической буржуазии; 2) превращению информации, знания в основной экономический товар, продукцию, определенный эквивалент денег, позволяющий обладание информацией быстро трансформировать в материальное богатство; 3) революционным преобразованиям в самой системе управления государством и обществом – организации электронных или виртуальных органов власти и управления.

Относительно первых двух позиций прогресс пока сомнителен. Хотя в последнее время всё больше распространяются представления о переходе к «обществу знания» («обществу, основанному на знании»), в котором на первый план выходит развитие социальной сферы (образования, науки, здравоохранения) и использование творческого потенциала людей. Но, например, А.И. Ракитов еще в начале 1990-х годов рассматривал идею общества, основанного на

знании, в качестве усиленной версии информационного общества [Ракитов А.И., 1991, с. 31]. А «многие из отечественных исследователей склонны придерживаться гибкого подхода, при котором представления об информационном обществе плавно “перетекают” в рассуждения об обществе знаний» [Ефременко Д.В., 2010, с. 77]. Одни считают, что движение от машинного «информационного общества» к ориентированному на развитие человека «обществу знания» в перспективе позволяет вернуть информационным процессам гуманистическое измерение [Черный Ю.Ю., 2014, с. 57]. Другие напоминают о «революционизирующей роли знания, которое плохо приспособлено к тому, чтобы служить товаром и находится в частной собственности», что ведет к росту неустойчивости и рискованности современного общественного устройства [Ефременко Д.В., 2010, с. 96]. Некоторые специалисты предлагают рассматривать концепцию информационного общества лишь как гипотезу / миф о будущем постиндустриальном обществе, основанном на информационных процессах. А другие считают информационное общество реальностью и пытаются найти эмпирические подтверждения этому.

Так, Дж.Б. Рул и Я. Безен искали связь между ростом расходов на патентование, образование, исследования и разработки, развитие инфраструктуры и показателями экономического роста в США в период с 1954 по 2001 г. Но они не получили убедительных подтверждений связи между ростом инвестиций в эти сферы и ответным повышением производительности труда. Проведенный Дж.Б. Рулом и Я. Безен анализ показал, что информатизация способствовала экономическому росту в период с 1954 по 2001 г., но не оказала существенного влияния на повышение производительности труда. Какого-то перелома, свидетельствующего об изменении качества экономики или общества в связи с информатизацией, на рубеже 1970-х годов отмечено не было [Рул Дж.Б., Безен Я., 2010, с. 175]. Напротив, по данным Е.Н. Клочковой и О.В. Леденевой, с 2000 по 2012 г. вклад информационных технологий в рост ВВП развитых стран составил в среднем 20–40%, причем именно они определяют 70–80% положительной динамики совокупной факторной производительности. В России этот показатель составляет 2,9%. Ежегодный темп роста (глобальных) расходов на информационные технологии составляет 5–6% [Клочкова Е.Н., Леденева О.В., 2014, с. 49].

Теоретические дискуссии о направлении современных социальных трансформаций продолжаются. При этом на практике ак-

тивно идет процесс реорганизации государственного управления на основе внедрения новых ИКТ. И можно говорить о заметных сдвигах в этом направлении.

Изменение подходов к организации государственного управления в конце XX – начале XXI в.

В начале XX в. в организации государственного управления господствовала *рационально-бюрократическая теория*. Ее основные положения были сформулированы независимо М. Вебером и В. Вильсоном и включали в себя следующее [Соболев Н.А., 2014, с. 33]:

- профессиональный характер службы (предпочтение отдается работникам, получившим специальное образование и имеющим опыт государственной службы);
- «обезличенный» характер службы (полномочиями обладает не личность, а должность, которую данная личность замещает);
- «формальный» характер управления (регламентированная деятельность на основе закрепленных в правовых актах процедур);
- способ организации системы управления – иерархичный, вертикально интегрированный, с четким разграничением полномочий и соподчиненностью органов и должностных лиц;
- способ управления – прямой (административный), с акцентом на государственный контроль;
- подбор и продвижение кадров по карьерной лестнице на основе системы заслуг и достоинств.

Следует отметить, что именно практика управления, используемая в Германии и в США в конце XIX в., явилась эмпирической базой для формирования этой теории. При этом между веберовским и вильсоновским взглядом на государственное управление существовали значительные различия, прежде всего, в начальных условиях и в плане отношения авторов к государственному аппарату, который они описывали. Однако у М. Вебера и В. Вильсона был один предшественник – Г.В.Ф. Гегель, – труды которого (в том числе взгляды на государство и на отношения между государством и гражданами) прямо или косвенно послужили основой для сформулированных ими принципов [Соболев Н.А., 2014, с. 34].

Однако уже во второй половине XX в. в системе государственного управления многих стран обозначился ряд негативных явлений, обусловленных низкой эффективностью бюрократической организации и выразившихся в снижении доверия населения к системе управления. Данная ситуация получила название *«кризис*

бюрократического государства» [Оболонский А.В., 2012, с. 12–32]. По мере его осознания появились новые подходы к организации государственного управления, которые включали изменение взглядов на государство и переход к концепции *New Public Management (NPM)*, а также *внедрение новых ИКТ в систему государственного управления*.

Возникновение концепции NPM принято относить к 70-м годам XX в., а ее истоки – к теории общественного выбора в целом и трудам У. Нисканена в частности. Предтечей теории NPM, по мнению некоторых исследователей, являются работы Г. де Молинали, а теоретической основой – труды А. Смита и Дж. Локка (в том числе их взгляды на государство и рынок), а также идеи анархо-капитализма [Соболев Н.А., 2014, с. 39, 43, 44]. С этим в целом согласен и профессор политических наук Калифорнийского университета в Беркли (США) М. Бевир: «Неоклассическая экономика, теория принципала-агента и неолиберализм сыграли решающую роль в проведении приватизации [государственной собственности в ряде стран], продвижении аутсорсинга и маркетинга [государственного управления], модели NPM» [Бевир М., 2015, с. 148]. Развитие же эти идеи получили в конце 80-х – середине 90-х годов XX в. в работах П. Данлеви, К. Худа, Д. Осборна, Т. Геблера, К. Поллитта, О. Хьюса, Б. Питерса и др.

В рамках NPM государство рассматривается как поставщик определенных услуг населению и бизнесу. А для того чтобы избежать государственный аппарат от причин, делающих его экономически неэффективным, предлагается заимствовать управленческие технологии из частного сектора. Выделяют следующие типичные принципы NPM [Соболев Н.А., 2014, с. 40,41]:

- специальное выделение узкоспециализированных органов власти, в чью задачу входит оказание государственных услуг;

- предпочтительная передача функций, связанных с непосредственным оказанием услуг, в частный сектор на конкурентных началах (это означает, во-первых, конкуренцию государственных, частных и квази-негосударственных организаций за право оказывать государственные услуги; во-вторых, конкуренцию данных организаций за конечного потребителя этих услуг);

- ориентация на результат (для органов власти это означает управление по результатам; для должностных лиц – оплату труда, поощрения и взыскания на основе достижения требуемых результатов);

– клиентоориентированность (удовлетворение нужд граждан, предоставление услуг в необходимом объеме и с надлежащим качеством);

– способ организации управления рыночный или контрактный – в том смысле, что, во-первых, клиенты могут выбирать, в какую организацию из множества обратиться за получением услуги; во-вторых, организации общественного сектора свободно взаимодействуют друг с другом через системы взаимных договоров и общих правил;

– уменьшение государственного вмешательства даже в общественный сектор, использование саморегулирования и рыночного (квазирыночного) регулирования для всех организаций (даже для тех, которые оказывают государственные и социально значимые услуги); децентрализация полномочий государственных органов и организаций, ответственных за оказание государственных услуг;

– внимание к «человеческому капиталу» (совокупности качеств работника, способных принести организации определенную выгоду) в целом. Иными словами, профессиональные государственные служащие с достаточным стажем работы не имеют приоритета, если кандидат на замещение должности, ранее работавший в частном секторе, обладает большим «человеческим капиталом» для данной конкретной организации.

Одновременно распространение персональных компьютеров, развитие соответствующего программного обеспечения и возникновение Интернета стимулировали расширение использования ИКТ в государственном управлении [Сморгунов Л.В., 2007, с. 25]. Считается, что пионерами в этом направлении выступили США со своей программой «обновления правительства» (*reinventing government*). В 1993 г. вице-президент США А. Гор в критическом обзоре состояния государственного управления («*National Performance Review*») призвал «изменить саму культуру государственного управления», назвав залогом успеха «оптимизм» и «эффективные коммуникации». Если за оптимизм отвечали менеджеры нового типа, то эффективные коммуникации были призваны обеспечить информационные технологии. Предполагалось, что с их помощью удастся резко повысить эффективность управления и сократить расходы. В основе этих представлений лежала «калифорнийская идеология», рассматривающая информационные технологии как ключ к решению любых проблем, в том числе управленческих [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 148–149].

Начавшаяся в дальнейшем реформа государственного / публичного управления в США предполагала «реорганизацию правительства на основе информационных технологий. Взаимодействие с гражданами посредством информационных технологий описывалось как оказание “электронных государственных услуг”. Предполагалось, что благодаря информационным технологиям состоится переход от иерархической, малоподвижной и закрытой управленческой системы, в которой информация циркулирует по замкнутым каналам, к гибким, связанным по горизонтали структурам, оперативно взаимодействующим между собой и открытым для контроля в любом звене, а также быстро и качественно взаимодействующим с гражданами» [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 149].

Последующие административные реформы в разных странах включали внедрение принципов NPM и новых ИКТ. «Различные модернистские направления в социальных науках и связанные с ними идеи вдохновили некоторых лиц, принимающих решение, на активное применение новых практик» [Бевер М., 2015, с. 148].

Однако по мере распространения NPM ширилась и критика этого подхода. Прежде всего, отмечалась происходящая «диффузия ценностей» государственных служащих, которые начинали ориентироваться не на общегосударственные интересы, а на коммерческие. Сторонники «сильного государства» указывали на многочисленные риски снижения управляемости (в том числе из-за усиления фрагментарности государственного сектора и разрыва межведомственных связей, плохого накопления опыта). А последователи эгалитаризма считали, что NPM провоцирует коррупцию. Наконец, далеко не все были согласны рассматривать государство исключительно как поставщика услуг. Некоторые авторы пришли к выводу, что принципы NPM не являются универсальными для публичного управления, а могут служить лишь инструментами для повышения эффективности оказания государственных услуг, и потому должны применяться в зависимости от конкретной ситуации [Соболев Н.А., 2014, с. 12]. В целом эта идеология административных преобразований оказалась слишком узкой и недостаточно учитывала особенности публичного управления [Сморгунов Л.В., 2007, с. 21].

К концу XX в. растущее понимание недостатков иерархической и рыночной организации привело исследователей к более подробному изучению других форм, в том числе сетевых структур [Бевер М., 2015, с. 38]. А критика менеджериального подхода сопровождалась попыткой концептуализации публичного управле-

ния на основе теории сетей, социальной синергетики, политико-административного управления, репрезентативного правительства. В конце 1990-х – начале 2000-х годов начал формироваться новый подход к организации государственного управления, получивший название *Good Governance* (GG, или «надлежащее управление»).

Переход от понятия «government» (правительство) к понятию «governance» (управление) отражает изменения, которые в данном случае должны произойти в отношениях между гражданским обществом и органами публичной власти, а также в отношениях между государственными структурами [Сморгунов Л.В., 2007, с. 21]. Направления этих изменений определяются достижением следующих характеристик деятельности государственных органов [Соболев Н.А., 2014, с. 49]:

- открытость и прозрачность;
- подотчетность гражданам;
- эффективность;
- верховенство закона;
- гражданское участие в создании общественных благ в целом и в государственном управлении в частности;
- предпочтительная форма организации – сети (network) из множества элементов (граждан, бизнес-структур, НКО), объединенных общими или смежными целями;
- партнерство как с участием государства, так и исключительно между гражданами и организациями частного сектора;
- акцент на волонтерство, оперирование с ценностными установками государственных служащих, граждан и организаций.

Модель GG формируется в ходе практической деятельности в рамках NPM, что позволяет ряду авторов считать этот подход этапом эволюции последнего и называть его «пост-NPM». А некоторые исследователи полагают, что наличие нового подхода является мифом, поскольку NPM слишком неоднороден и GG может быть полностью объяснено различиями моделей в прежних рамках [Соболев Н.А., 2014, с. 49]. Но М. Бевир указывает на другую по сравнению с NPM теоретическую базу GG: «институционализм, теория сетей и теория планирования с ее идеей “коварных”¹ про-

¹ «Коварные», или сложные и взаимозависимые, часто уникальные проблемы, которые не удастся решить путем рационального планирования [Бевир М., 2015, с. 45].

блем внесли вклад в оформление “общегосударственного” и коллаборативного¹ подходов к управлению» [Бевир М., 2015, с. 148].

Параллельно, благодаря дальнейшему развитию и повышению доступности новых ИКТ, широкое распространение получила концепция «электронного правительства», быстро превратившаяся в глобальную управленческую моду. Более того, внедрение ИКТ в государственное управление стало рассматриваться не только как инструмент административных реформ, но и как стимулятор смены их моделей. Комитет по публичному менеджменту ООН трактует современные реформы как переход от присущего NPM инструментализма к системным подходам, нацеленным на восстановление или более полный учет политических и моральных аспектов администрирования. Подчеркивается, что «электронное правительство» обладает потенциалом для того, чтобы стать главным инструментом адаптации практики GG [The role of responsive..., 2013, с. 31]. В итоге акцент в преобразовании государственного управления был перенесен на внедрение новых ИКТ и то, как они изменяют публичное управление, его внутреннюю структуру и отношения с обществом. В настоящее время совершенствование системы государственного управления, в том числе повышение ее эффективности, прозрачности принимаемых решений, облегчения доступа населения и институтов гражданского общества к электронным базам данных министерств и правительственных ведомств, связывают преимущественно с проектами создания «электронного правительства»².

¹ Коллаборацией (от франц. «collaboration» или «сотрудничество», происходит от лат. «collabog» – «работать совместно», где «со-» – «с, вместе», а «labog» – «работать, трудиться») называют процесс совместной деятельности двух и более человек или организаций для достижения общих целей, при котором происходит обмен знаниями, обучение и достижение согласия, или совокупность участников процесса совместной деятельности. По смыслу незначительно отличается от понятия «кооперация» (от лат. cooperatio – «сотрудничество», где «со-» – «с, вместе», «operatio» – действие), подразумевающую форму организации труда, при которой значительное количество людей совместно участвуют в разных, но связанных между собой процессах. Разница в нюансах – в первом случае предполагается не предпринимательская деятельность с получением прибыли, а общественно полезная работа, результаты которой могут иметь различную выгоду для участников.

² Необходимо подчеркнуть, что речь идет о меняющихся тенденциях в подходах к организации государственного управления. Реальность же представляет собой смесь управленческих практик и моделей.

Современные формы организации государственного управления

Считается, что впервые термин «электронное правительство» (electronic government или e-government) был введен вице-президентом США А. Гором в 1993 г. в рамках «движения за новое изобретение правительства» («Reinventing government») [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 148]. В качестве синонимов еще используются термины *digital government* (цифровое правительство) и *online government* (онлайн правительство), но они менее популярны.

В русской и английской литературе существуют десятки различных определений e-government, однако строгого научного термина так и не создано. Одни специалисты рассматривают «электронное правительство» в узком (техническом) смысле и подразумевают под ним использование ИКТ (от факса до беспроводного навигатора) в деятельности государственных и муниципальных органов власти (в оказании услуг населению и бизнесу, организации государственных и муниципальных закупок, осуществлении финансовых операций, получении и предоставлении информации). Другие расширяют понятие «электронное правительство» до новой административной идеологии, представляя ее как процесс создания общественных ценностей с помощью внедрения ИКТ в систему государственного и муниципального управления (в том числе для оптимизации и улучшения качества обслуживания населения) [Голубева А.А., 2005, с. 123, 131].

По мнению специалистов Gartner Group (одной из крупнейших в мире исследовательских компаний в области IT – GG), «электронное правительство – это результат трансформации [благодаря использованию ИКТ] внешних и внутренних отношений» в государственном секторе, который позволяет оптимизировать предоставление государственных и муниципальных услуг гражданам и бизнесу, вовлечь в государственное управление избирателей и усовершенствовать внутренние административные процессы [Солодов В.В., 2006, с. 51]. При этом разные виды взаимодействия правительственных органов со структурами гражданского общества (обозначаемые различными аббревиатурами, в том числе G2 C – government – citizen или constituent, т.е. правительство – гражданин или избиратель; G2 B – government – business, т.е. правительство – бизнес, и т.д.) и между собой (G2 G – government – government) требуют разработки соответствующих интерфейсов и отдельных модулей в информационной системе [Голубева А.А., 2005, с. 126].

Журнал «The Economist» выделяет такие составляющие электронного правительства: 1) создание безопасной интрасети и центральной базы данных для более эффективного взаимодействия между правительственными структурами; 2) предоставление услуг на сетевой основе; 3) применение электронной торговли (e-commerce) для повышения эффективности транзакций правительства, таких как закупки и контракты; 4) внедрение цифровой демократии (digital или electronic democracy) для большей прозрачности правительства [Government and the Internet..., 2000, с. 29].

В электронное правительство включаются следующие направления [Голубева А.А., 2005, с. 124]:

- электронное администрирование (e-administration), или переход на электронные методы управления, предполагающие оптимизацию внутренней работы органов госуправления;

- электронное взаимодействие с гражданами (e-citizens) и предоставление электронных услуг (e-services) с ориентацией органов госуправления на максимальное удовлетворение потребностей граждан и бизнеса;

- развитие информационного общества (e-society) посредством интенсификации на базе ИТ взаимодействия органов госуправления с институтами гражданского общества.

Специалисты признают, что государственная архитектура в онлайн-среде претерпевает постепенные изменения. Трансформацию внешних и внутренних отношений государства в результате внедрения интернет-технологий представляют в виде следующей схемы [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 298]:

- *возникающее веб-присутствие* – выход правительственных агентств в электронные сетевые структуры и создание сайтов, выполняющих в основном информационные функции (информируют граждан о составе правительства, его министрах, агентствах, чиновниках и т.д.);

- *продвинутое веб-присутствие* – пользователи могут получать на сайтах специализированную и постоянно обновляемую информацию (правительственные публикации, юридические документы, новости и т.д.), появляются поисковые системы, возможность послать комментарий или совет;

- *интерактивное веб-присутствие* – интенсификация взаимодействия между гражданами и правительственными структурами благодаря национальному веб-сайту (порталу), который позволяет пользователям Сети иметь прямой доступ к информации, соответствующей их конкретным потребностям (получать специализиро-

ванные данные, загружать различные формы и бланки или подписывать их через Сеть, назначать встречи с чиновниками, участвовать в электронных собраниях);

– *транзакционное веб-присутствие* – включает возможности для пользователя получать через Сеть документы (визы, паспорта, свидетельства о рождении и смерти, лицензии, разрешения и т.д.) и осуществлять сделки (платить налоги и другие платежи – за парковку, регистрацию автомобилей и т.д.);

– *полностью интегрированное веб-присутствие* – позволяет правительству осуществлять все услуги и связи через правительственный портал, а пользователю Сети – немедленно получать любую услугу.

Если на предыдущих уровнях речь шла об оцифровке государственных услуг, то на последнем уровне происходит изменение самих услуг. «Законченная копия офлайн-феномена начинает самостоятельную жизнь, активно порождая новые связи и новую информацию. Интеграция происходит на горизонтальном и вертикальном уровнях: идет процесс формирования новых типов связей как между обществом и государством, так и между самими гражданами. Существовавшие ранее иерархии могут смещаться, падать, формироваться заново, подразумевая формирование новых типов государственных услуг и новых типов их реализации» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 299]. В этом случае границы между правительственными подразделениями становятся подвижными, что позволяет говорить о новом качестве организации деятельности правительства и функционирования чиновничества, подобно «виртуальному государству» и соответствующей «виртуальной бюрократии», «бюрократии системного уровня».

Последующая эволюция «электронного правительства» определяется как технологическими новациями, так и социально-политическими факторами. С одной стороны, по мере распространения принципов GG, в 1997 г. появился более радикальный концепт «электронного правительства» – «e-governance». Если в центре подхода «e-government» находятся представления об открытости информации и предоставлении публичных услуг он-лайн, то «e-governance» включает в себя такие понятия, как сотрудничество, участие, координация¹. С другой стороны, возникли технологии и инструменты

¹ Существуют, однако, и другие мнения о соотношении этих понятий. Например, что «e-governance» является частью «e-government». Или, что «e-government» – это структура (правительство), а «e-governance» – функция (управление) [Дьяконова Е.Г., 2012, с. 135].

Web 2.0, которые предоставили «толпе и элите одинаковый доступ к коммуникациям в глобальном масштабе», а также поменяли «представление об интерактивности и распространении контента» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 113]. Вместе это привело к формированию концепции «открытого правительства», ориентированной на взаимодействие с гражданами и усиление их воздействия (контроля) на органы власти [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 149].

Инициатива «*открытое правительство*» (*OpenGov*), впервые сформулированная администрацией Б. Обамы в 2009 г., основывается на трех ключевых принципах: прозрачность (transparency), участие и сотрудничество (коллаборация) [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 149]. Одновременно стимулируется создание децентрализованных, но хорошо организованных обществ волонтеров, инициатив и соседств, объединенных идеей эффективности и патриотизма. При этом прозрачность подразумевает общественный контроль за деятельностью государственного аппарата, а также его подотчетность (accountability) и открытость (openness). Прозрачность должна реализовываться на всех этапах политико-административного процесса (т.е. доступна информация о процессе принятия решений, о реализации принятых решений и о результатах деятельности правительства), а сама информация характеризуется полнотой, объективностью и доходчивостью (usability), т.е. своевременностью и понятностью. В свою очередь принципы коллаборации (т.е. сотрудничества граждан и государственных структур в управленческом процессе) включают: четкие цели; прозрачность публикаций и архивирование всех взаимодействий; гарантию того, что власть рассмотрит общественный вклад; укрепление доверия внутри коллаборации; фильтрацию и рейтинги для улучшения качества результатов; инструменты визуализации совместной работы [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 219, 264, 271]. Открытость правительственных практик и понятность управленческих процессов предполагают некоторый культурный сдвиг, так как население должно приспособиться к новым условиям жизни.

«Открытое правительство» опирается на реализацию идеи «открытых данных». В первом приближении под «открытыми данными» (англ. «open data») понимается раскрытие информации, находящейся в распоряжении государства и организаций, исполняющих общественно значимые функции, в форме машиночитаемого и (или) человекочитаемого текста, без ограничений, поскольку непреодолимых обстоятельств между различными формами раскрытия несекретной информации нет и не должно быть. При более

детальном изучении вопроса идея «открытых данных» предполагает передачу государством и организациями, исполняющими общественно значимые функции, информационных ресурсов заинтересованным в них сторонам для повторного использования в своих целях.

В июне 2013 г. в Санкт-Петербурге на встрече лидеров стран «Большой восьмерки» был подписан документ под названием «Хартия G8 по открытым данным» (G8 Open Data Charter), в котором приводятся следующие принципы-рекомендации [Колесов А., 2014]:

- «открытые данные по умолчанию» – продвигать требования открытой публикации правительственных данных, при этом продолжая защищать приватность и персональные данные;
- качество и количество – публиковать качественные открытые данные в нужное время и с хорошим описанием;
- удобные для всех – выпускать данные во всех, в каких только возможно, форматах, удобных для чтения;
- выпускать данные для улучшения управления – делиться опытом и экспертными знаниями, распространять их и быть прозрачными в отношении сбора данных, стандартов и опубликования;
- публиковать данные для инноваций – консультироваться с пользователями и «выращивать» будущие поколения новаторов.

По мнению энтузиастов, продвигающих новые подходы к организации государственного управления, «разница между прежним e-gov и приходящим ему на смену gov 2.0 в том, что первое просто расположено в Интернете, а второе использует его инструменты и само в них нуждается. Как веб 1.0 сменился более совершенным веб 2.0, так и старое управление сменяется новым. И это эволюция, которая порождает государство как платформу технологического решения и как платформу для людей, позволяющую либо самостоятельно решить проблему, либо найти помощь / помочь другому в ее решении. Один гражданин помогает другому, а государство играет в этом процессе ключевую роль. Оно соединяет. Если нужно – с государственными службами. Если возможно – с соседом, что почти всегда проще и дешевле. Открытое государство (государство Интернета) есть ценностная система, реализация идеала открытости как блага – социальной утопии интернет-общества. Управление в ней, как во всякой утопии, принадлежит большинству, т.е. это общество идеально реализованного общественного контроля» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 299].

Эти привлекательные идеи получили достаточно широкое признание на мировом уровне. В 2011 г. по инициативе США и Бразилии было создано международное партнерство «Открытое правительство» (Open Government Paternship) с целью распространения принципов административного профессионализма и открытости правительства гражданскому контролю. По состоянию на конец 2014 г. в это партнерство входит 65 стран, принявших соответствующую декларацию и национальные программы развития «открытого правительства» [Open government..., 2011]. Однако не все специалисты позитивно относятся к этому международному партнерству. Некоторые видят в нем попытку создания глобального правительства, которое будет диктовать свои условия другим странам.

Параллельно с распространением идеи «открытого правительства» продолжается развитие и собственно концепции «электронного правительства».

Так, по мнению специалистов ООН, в настоящее время роль электронного правительства преобразуется из подготовки отчетности или оказания онлайн-услуг в более активное и комфортное предоставление услуг гражданам без учрежденческих и ведомственных барьеров. При этом ИКТ-обслуживание становится более согласованным и взаимосвязанным, более адресным в отношении пользователя. Это преобразует электронное правительство в «трансформационное правительство», или «Т-правительство» [The role of responsive..., 2013].

По мнению экспертов Всемирного экономического форума, сегодня необходимо неиерархичное, динамичное, гибкое и технологически оснащенное (Flatter, Agile, Streamlined, Technology-enabled – FAST) правительство. Неиерархичность предполагает вовлечение граждан в управленческие процессы путем создания специальных сервисов в социальных сетях, распространения онлайн-обсуждений и консультаций, открытости данных в удобном формате; сотрудничество по горизонтали, внутри и между государственными органами, а также межправительственное и межсекторальное сотрудничество в ходе принятия решений. Гибкость и динамичность означают высокую способность к адаптации к меняющимся условиям, а технологическая оснащенность требует соответствующего уровня технической грамотности чиновников. Помимо традиционных принципов справедливости, системы сдержек и противовесов, подотчетности и отправления правосудия FAST-правительство включает также административную эффективность, достигаемую за счет снижения уровней иерархии, реинжиниринга процессов управления

и использования аналитических инструментов для обоснования решений [Будущее правительство..., 2011].

Другую модель для современного правительства предложила компания Gartner Group. В ее отчете за апрель 2014 г. говорится о необходимости формирования «умного» правительства (smart government)¹, использующего технологии «больших данных»², «мобильного вовлечения»³, «вовлечения граждан через геймификацию»⁴ для организации коммуникации органов государственного управления с гражданами [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 150]. Эта модель базируется на новейшей платформе «smart networks» («умные сети»), которая предполагает повсеместное использование коммуникационных сетей для мониторинга и управления системами различной природы. «Умная» сущность сетей выражается через такие составляющие: межмашинное взаимодействие (M2 M), т.е. технологии, позволяющие машинам обмениваться информацией между собой или же передавать ее односторонне; облачные вычисления⁵; анализ больших данных [Тихомиров А.А., Труфанов А.И., 2015]. Технологии «умного» правительства «интегрируют информацию, потребителей услуг и операционные технологии правительства в ходе выполнения им функций государственного планирования, менеджмента и оперативного управления, невзирая на функциональные домены, области процессов и юрисдикции, в целях генерации устойчивых общественно значимых ценностей» [Дрожжинов В., 2013].

По мнению специалистов, реализация «умного» правительства возможна только при использовании экспертной, семантической и операционной интеграции по всей вертикали и по всем

¹ Компания IBM выражается политкорректнее, предлагая использовать термин «более умное правительство» (smarter government) [Дрожжинов В., 2013].

² «Большие данные» (англ. big data) – серия подходов, инструментов и методов обработки огромного объема многообразных данных для получения воспринимаемых человеком результатов.

³ То есть с использованием мобильных устройств.

⁴ Геймификация – это процесс использования игрового мышления и динамики игр для вовлечения аудитории и решения задач; превращение чего-либо в игру. Идеолог геймификации – Г. Зикерманн (G. Zichermann).

⁵ Облачные вычисления (англ. cloud computing) – технология распределенной обработки данных, в которой компьютерные ресурсы и мощности предоставляются пользователю как сервис через Интернет (онлайн сервис), при этом пользователю не требуется никаких особых знаний об инфраструктуре «облака» или навыков управления данной технологией. Слово «облако» здесь присутствует как метафора, олицетворяющая сложную инфраструктуру, скрывающую за собой все технические детали.

горизонталям исполнительной власти на основе системы совместного предоставления государственных и муниципальных электронных услуг конкретным физическим и юридическим лицам, а также государственных и муниципальных услуг (функций) неопределенному кругу лиц. Англоязычное экспертное сообщество с начала текущего века уже посвятило множество работ различным аспектам развития так называемого «объединенного» правительства (joint up government), правительства как целого (government as a whole) или правительства как совокупности сообществ по интересам (community of interests) [Дрожжинов, 2013].

В целом, надежды по совершенствованию государственного управления продолжают возлагаться на внедрение новейших ИКТ, например, использование мобильных устройств и приложений к ним («мобильное» правительство). Предлагаются и другие модели («сетевое», «интеллектуальное», «стройное» правительство и т.д.). При этом в основном меняется только технологическая платформа, с которой связывают эти ожидания. Например, в последние годы – с развитием конвергирующих / конвергентных нано-био-информационно-когнитивных (НБИК) или нано-био-информационно-когнитивно-социальных (НБИКС) технологий¹ [Черный Ю.Ю., 2014, с. 58].

Трудно представить, насколько радикальными станут грядущие технологические новации. Но, безусловно, внедрение новых технологий в государственное управление будет продолжаться, трансформируя тем самым систему его организации и взаимоотношений с обществом. Ускоряющиеся процессы преобразований ставят задачу осознания их позитивных и негативных последствий.

Риски, связанные с новыми формами государственного управления

Не вызывает сомнений, что использование ИКТ облегчает коммуникации между людьми и способствует совершенствованию форм общественной организации. Однако, как в случае любой другой технологии, здесь не только открываются новые возможности, но и появляются новые угрозы.

¹ Употребляемая терминология еще не упорядочена, встречаются разные термины. Само слово «конвергенция» (от англ. *convergence* – схождение в одной точке) означает взаимное влияние и взаимопроникновение со стиранием границ.

Риски, связанные с особенностями современного общества

1. Гедонизация общественной жизни, или приоритетность получения удовольствий. В Интернете уже преобладают развлечения, просмотр фильмов и игры [Паршин П., 2009, с. 23]. Если будет создан искусственный интеллект – не перестанет ли человечество (или отдельные группы людей) думать?

2. Появление новых неоднозначных, отличающихся от традиционных индивидуальных жизненных и потребительских стратегий на фоне массовизации культуры и потребления. Происходящая индивидуализация, автономизация и «анонимизация» общественной жизни затрудняют межличностное взаимодействие [Санина А.Г., 2013, с. 11].

3. Маркетизация большинства областей деятельности – распространение метафоры рынка на самые разнообразные области деятельности (науку, политику, искусство, личную жизнь и т.д.). В современном обществе ИКТ являются важнейшими инструментами продвижения товара, продаж и исследований рынка. В свою очередь, маркетинг, реклама и продвижение – это уже часть технологий социальных манипуляций, что порождает один из аспектов проблемы защиты приватности [Тузовский И.Д., 2014, с. 66] и требует определенного контроля.

4. Цена на информационные продукты в большей степени зависит от решения создателей, чем от объективных законов спроса и предложения [Тузовский И.Д., 2014, с. 66]. И это деформирует всю рыночную экономику.

5. Сами рыночные механизмы препятствуют свободному распространению информации (например, законы о защите интеллектуальной собственности). Наиболее ценная (в коммерческом смысле) информация конвертируется в объекты интеллектуальной собственности, а поскольку свобода коммуникаций подавляется рыночным механизмом, то лишь малая часть населения имеет доступ к ней [Тузовский И.Д., 2014, с. 66]. А это ведет к новым видам неравенства.

Риски, связанные с информатизацией и распространением ИКТ

1. Место информационного дефицита заняла информационная (и псевдоинформационная) избыточность, в хаотичном и безбрежном океане которой утонает познающий субъект, сознание которого расщепляется под напором множества противоречивых сведений, вследствие чего нивелируется критерий истинности [Ильин А.Н., 2013]. Большая часть производимой информации превращается в информационный шум [Тузовский И.Д., 2014, с. 66].

2. Технологии дезинформации и социальной манипуляции развиваются быстрее, чем позитивные информационные технологии [Тузовский И.Д., 2014, с. 66]. Более того, возникает опасность так называемого «заговора прозрачности»: «Как только правительственная информация начинает формироваться так, чтобы быть доступной всем, ее ценность как информации снижается, а значение как инструмента манипуляции возрастает» [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 150]. Пользователи сети Интернет получают неограниченный доступ к информационным ресурсам, но сами становятся открытыми для сбора данных и исследований. Грамотное владение такими технологиями позволяет точно предсказывать действия людей и перенаправлять их, т.е. появляются новые возможности контроля [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 114].

3. Элитарная по сути система интернет-услуг вызывает новый вид социального неравенства между индивидами, социальными группами и странами – цифровое. Следствием «цифрового раскола» (digital divide) – расслоения общества по принципу вовлеченности в мир современных технологий – является информационная маргинализация части населения, а также возникновение института многочисленных посредников [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 224].

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

Целенаправленный поиск информации и участие в государственном управлении в этом случае становятся лишь способами для достижения корыстных целей. Налицо две формы деформации: участие в государственном управлении только тех, «кто может», и только тех, «кому нужно». Оба описанных феномена порождают ситуацию, при которой возникает необходимость контроля участия в государственном управлении, т.е. «контроля общественного контроля» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 262].

5. Избыточность и фрагментарность информации имеют своим следствием поверхностность как восприятия, так и мышления [Ильин А.Н., 2013]. «Клиповость» мышления ведет к провалам в логике и последовательности действий, неспособности индивидуума сосредоточиться на одной проблеме [Колин К.К., 2014, с. 39].

6. Появляются болезненные формы компьютерной зависимости [Колин К.К., 2014, с. 39].

7. Экспансия виртуального мира (в том числе знания высокой степени готовности и низкой степени абстрактности) [Паршин П., 2009, с. 25] ведет к усилению безответственности и пассивности. Можно разучиться действовать в реальном мире, когда всё зависит не от нажатия кнопки, а от собственных физических и психических усилий, и когда нельзя ничего начать с «нуля».

8. Юзабилити (возможность использования) цифровых технологий улучшается, но общая цифровая грамотность падает (за счет расширения круга пользователей).

Низкий уровень информационной грамотности еще хуже, чем безграмотность, поскольку информационно безграмотный человек не использует информационные технологии, он не представляет собой угрозы для других пользователей и не снижает качества контента, создаваемого при помощи технологий Web. 2.0 [Тузовский И.Д., 2014, с. 66].

Риски, связанные с новыми технологиями государственного управления

1. Внедрение новейших ИКТ в государственное управление сопровождается сильным организационным сопротивлением, неэффективными расходами и невостребованными сервисами. По подсчетам Р. Хикса, до 85% инициатив в сфере электронного правительства заканчиваются полной или относительной неудачей. Так, в США большинство федеральных агентств отреагировали на попытку Б. Обамы и его IT-советников провести «блицкриг по освобождению данных», накопленных федеральными органами власти, чисто формально, разместив небольшой набор данных и отчитавшись о выполнении. Открытые данные, размещенные в соответствии с директивой Б. Обамы на специально созданном портале¹ отличаются низкой степенью востребованности, причем рост объема этих данных никак не влияет на рост числа пользователей [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 150]. «Граждане не собираются вставать в очередь с ценными советами по улучшению деятельности министерств» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 259]. Всё-таки появление отдельных управленческих структур в социуме не случайно – процесс разделения труда объективен, и каждый должен заниматься своим профессиональным делом. Однако нельзя пренебрегать и мнением заинтересованных «дилетантов». И это ставит сложную задачу поиска баланса и компромиссов.

¹ The home of the U.S. Government's open data. – Mode of access: <http://www.data.gov/>

2. Повышение прозрачности деятельности государственных структур демистифицирует власть, что снижает уровень ее легитимности в традиционных культурах [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 222].

3. Повышение прозрачности государственного управления сопровождается разрастанием бюрократии, которая обеспечивает этот процесс, а также тормозит работу власти и принятие государственных решений [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 222].

4. Не определено оптимальное соотношение между требованиями открытости информации и неприкосновенности частной жизни. Возникает задача обеспечения безопасности личности при увеличении прозрачности (доступности) данных органов управления [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 247].

5. Сорокалетний опыт США по внедрению ИКТ в систему государственного управления, свидетельствует: информационные технологии никогда не были инструментом демократизации управления. Наоборот, они укрепляли иерархическую структуру бюрократических организаций, усиливая возможности менеджеров по контролю над коммуникационными потоками [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 150].

Предложенный перечень неблагоприятных явлений, сопутствующих распространению новых ИКТ, не является исчерпывающим. Вместе с тем не следует забывать, что организация государственного управления – явление рукотворное, результат сознательной человеческой деятельности. Исключение из рассмотрения существующих рисков при ее конструировании / совершенствовании ведет к развитию негативных тенденций, для преодоления которых требуются значительные затраты сил, времени и средств. Однако модели эволюции электронного правительства разрабатываются, как правило, с «чистого листа». Для их авторов характерен «наивный оптимизм»: они исходят из того, что внедрение информационных технологий – это всегда хорошо. «При этом информация об отрицательных сторонах такого внедрения ...игнорируется, как игнорируется информация о многочисленных провалах дорогостоящих, но оказавшихся невостребованными проектов» [Трахтенберг А.Д., 2013].

Благодаря техническому прогрессу роль информации в общественной жизни проявляется всё ярче. Причем реальные события демонстрируют, как противоречивы происходящие в обществе и его отдельных сферах трансформации. И эту неоднозначность отражает разнообразие позиций исследователей. Анализ научной

литературы показывает, насколько существенны расхождения между различными специалистами в оценке эволюции государственного управления.

Критики современных подходов к организации государственного управления указывают, что «устойчивость ожиданий, постоянно приходящих в противоречие с реальностью, свидетельствует о том, что концепция электронного правительства выполняет идеологические функции. Она используется для институциональной легитимации государства в условиях информационной революции, которая сама во многом явилась следствием контркультурной деконструкции раннего компьютерного закрытого дискурса. При этом идеология электронного правительства натурализована, т.е. воспринимается как само собой разумеющаяся основными участниками процесса его формирования. Иными словами, электронное правительство выступает в качестве институционального мифа, задача которого обеспечить устойчивость организации путем приведения ее в соответствие с внешними критериями рациональности, демонстрируя, что организация идет в ногу со временем. Это означает, что его внедрение носит характер символической реформы и может не иметь ничего общего с повышением эффективности деятельности организации... Ситуация дополнительно осложняется тем, что концепция электронного правительства до сих пор остается идеологией “для внутреннего административного пользования” и плохо воспринимается гражданами» [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 151, 152].

Напротив, сторонники создания электронного / открытого правительства считают его условием нового витка развития демократии, т.е. возможности более прямого участия граждан в государственном управлении (общественном контроле на основе прозрачности): «Контролируй, находи недостатки, предлагай решения, участвуй в их реализации... Открытость технически напрямую связана с самим существованием Интернета, но становится мерилom и самостоятельной ценностью. Применительно к человеческому сообществу открытость есть основа для реализации набора новых социальных возможностей (прозрачности, участия, коллаборации)» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 223, 296].

Всеми признается, что информатизация системы государственного управления приносит пользу. Но для одних мировой опыт свидетельствует, что «результатом внедрения информационных технологий обычно является ряд небольших позитивных изменений». Переход к электронному правительству рассматривается не

как радикальная, а как частичная реформа, «которая постепенно, шаг за шагом, методом проб и ошибок обеспечивает серию улучшений и может в перспективе породить (непредвиденный) кумулятивный эффект». Однако «идеологически сторонники электронного правительства ориентированы не на кумулятивное накопление позитивных изменений, а на радикальную реформу. Поэтому перед ними постоянно стоит непростая задача соотнесения идеологических символов с практическими действиями» [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 151, 152]. В результате «информационные технологии из средства превращаются в цель: повышение эффективности управления отождествляется со степенью его информатизации, притом что вопрос о качестве предлагаемых решений и их востребованности не ставится» [Дьяконова Е.Г., 2012, с. 136].

Другие видят две стороны нового формирующегося общества. С одной стороны, чем больше новых идей витает в воздухе, тем больше у каждого шансов с чем-нибудь не согласиться. А троллинг, флуд и спам являются самыми распространенными паразитными формами поведения в обществе Интернета. Всё это требует формирования определенной культуры информационной безопасности и информационной этики [Колин К.К., 2014, с. 40–41]. Но, с другой стороны, Интернет способствует улучшению качества дискуссий, совершенствованию путей трансляции знания и способов объединения людей. Например, коллаборация профессионалов посредством Интернета «открывает новую страницу в эффективности решения задач и понимании процессов управления в целом» [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 296].

Процесс внедрения новых ИКТ в систему государственного управления остановить нельзя. Однако полезность / результативность предпринимаемых в этом направлении действий может быть разной. По мнению А.Д. Трахтенберг, органы государственной власти будут использовать ИКТ «с целью увеличить собственный символический капитал, сохраняя при этом традиционные коммуникативные стратегии или переформатируя их так, чтобы не затрагивать структуру властных полномочий» [Трахтенберг А.Д., 2014, с. 152]. Но такая имитация не может долго сохраняться в условиях стремительно и значительно меняющегося социума. Общественный запрос на улучшение государственного управления велик, и его нельзя игнорировать.

На значимые же позитивные результаты от внедрения ИКТ в систему государственного управления можно рассчитывать только в том случае, если технологические новации будут согласованы с

теоретическими наработками общественных дисциплин. Необходимо сначала найти решение принципиальных, сущностных проблем (в том числе каков результат деятельности органов власти и управления, а также отдельных чиновников – что они делают, что значит управлять и т.д.), а затем переходить к определению адекватных формальных конструкций. Однако исследования в области электронного и открытого правительства обычно не согласовываются с изучением функционирования властных институтов и социальной адаптации технологий [Трахтенберг А.Д., 2013].

Качественно новое состояние (информационного) общества определяет изменение характера и формы государственного управления. А продолжающееся внедрение новых ИКТ трансформирует и будет дальше трансформировать его организацию. При этом направления происходящих изменений можно и нужно регулировать.

Представляется, что разнородный и сложный государственный аппарат, решающий различные по содержанию задачи, не может быть сконструирован по одной модели, а должен содержать их комбинацию. Но каким может быть их соотношение и чем оно определяется? Без ответов на эти вопросы, установить, как следует организовывать государственное управление, невозможно. Идущий пока эмпирический поиск позволяет найти отдельные (частные) лучшие практики, но не может свидетельствовать об универсальности используемых в них принципов вне политико-социального и культурного контекстов. Возможно, что более глубокое изучение функций, которые выполняет информация в государственном управлении, ее движения и форм позволит не только приблизиться к пониманию происходящего и создать его истинный образ, но и определить предпочтительные виды преобразований, а также необходимые для этого меры.

Список литературы

1. Авдеева И.А. Идеологические детерминанты глобального коммуникативного пространства (на примере сети Интернет) // Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Тр. Междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19–22 ноября 2014 г.). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – С. 39–42.
2. Аксенов А. Международные рейтинги уровня развития ИКТ // Экспертный центр электронного государства. – 25.11.2014. – Режим доступа: <http://d-russia.ru/mezhdunaronye-rejtingi-urovnya-ikt.html>

3. Алдошенко Е.В. Модель социального интерфейса во взаимодействии власти и общества в современной России / РАНХиГС. Челябинский филиал. – Челябинск, 2014. – 179 с.
4. Алексеева И.Ю. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. – М., 1999. – № 1. – С. 30–35.
5. Бефир М. Управление: очень краткое введение / Пер. с англ. Порецковой А.; Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ. – М.: Дело, 2015. – 159 с.
6. Белл Д. Социальные рамки информационного общества. Новая технологическая волна на Западе. – М.: Прогресс, 1986. – 342 с.
7. Будущее правительство: Уроки, извлеченные по всему миру: Совет «Будущее правительство» по глоб. повестке Всемир. экон. форума / Пер. с англ.; Ин-т развития информ. о-ва. – М., 2011. – 97 с.
8. Вершинская О.Н. Существующие модели построения информационного общества // Информационное общество. – М., 1999. – № 3. – С. 53–58.
9. Вершинская О.Н. (Чирченко О.Н.). Информационные аспекты компьютеризации. – Изд-е 2-е, перераб. и доп. – М.: Изд-во «Экономическое образование», 2013. – 157 с.
10. Всемирный экономический форум: Индекс сетевой готовности 2015 года // Центр гуманитарных технологий. Информационно-аналитический портал. Главная. Новости гуманитарных технологий. Государственные стратегии. – М., 2015. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/2015/04/17/7128>
11. Голубева А.А. Электронное правительство: введение в проблему // Вестник СПбУ. Серия 8. – СПб., 2005. – Вып. 2 (№ 16). – С. 120–139. – Режим доступа: <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru/archive/pdf/20.pdf>
12. Дрожжинов В.П. 2013 год: Электронное правительство России на перепутье // PCWeek. Статьи. Государство и ИКТ. – М., 2013. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/gover/article/detail.php?ID=157690>
13. Дьякова Е.Г. Эволюция электронного правительства как нормативного концепта: от оказания услуг к открытому правительству // Вестник НГУ. Серия: Философия. – Новосибирск, 2012. – Т. 10, Вып. 3. – С. 134–138.
14. Ефременко Д.В. Концепция общества знания и его оборотная сторона // Концепция «общества знания» в современной социальной теории. Теория и история социологии: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел социологии и социал. психологии; Отв. ред. Д.В. Ефременко. – М., 2010. – С. 66–97.
15. Ильин А.Н. Проблема информационного консьюмеризма // Информационное общество. – М., 2013. – № 6. – С. 22–28.
16. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / ГУ ВШЭ. – М., 2000. – 608 с.

17. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель / Пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги. – М.: Логос, 2002. – 219 с.
18. Клочкова Е.Н., Леденева О.В. Оценка эффективности развития информационного общества в России и некоторых странах мира // Информационное общество. – М., 2014. – № 2. – С. 49–58.
19. Колесов А. «Открытые данные» и «открытое правительство» – в чем разница? // PCWeek. Статьи. Государство и ИКТ. – М., 2014. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/gover/article/detail.php?ID=158850>
20. Колин К.К. Гуманитарные проблемы информационной эпохи: новые угрозы и вызовы для человека и общества // Сб. материалов XVI конференции «Наука. Философия. Религия»: Человек перед вызовом новейших информационных и коммуникативных технологий (г. Дубна, 21–22 октября 2013 г.) – Москва: Фонд Андрея Первозванного, 2014. – С. 30–41.
21. Литвак Н.В. Информационное общество: перманентная революция. – М.: Колос, 2008. – 416 с.
22. Логиновский О.В., Козлов А.С. Информационные системы в государственном управлении / Под ред. Шестакова А.Л.; Юж.-Урал. гос. ун-т. – Челябинск, 2013. – 456 с.
23. Национальные модели информационного общества / Отв. ред. Е. Вартанова, науч. ред. Н.В. Ткачева. – М.: ИКАР, 2004. – 406 с.
24. Оболенский А.В. Кризис бюрократического государства: Реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2011. – 448 с.
25. Окинавская Хартия глобального информационного общества (принята в 2000 г.) // Информация для всех. Библиотека. Документы. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rest/okinhar.htm>
26. Панцеров К.А. Информационное общество: эволюция концепции в исторической перспективе // Вестник СПбГУ. Серия 6. – СПб., 2010. – Вып. 1. – С. 65–72.
27. Паршин П. Глобальное информационное общество и мировая политика // Аналит. доклады / МГИМО (У) МИД России. Центр глобал. исслед. – М., 2009. – Вып. 2 (23). – 41 с.
28. Потупчик К., Федорова А. Власть над Сетью: Как государство действует в Интернете. – М.: Алгоритм, 2014. – 315 с.
29. Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. – М.: Политиздат, 1991. – 287 с.
30. Рул Дж.Б., Безен Я. Прошлое и будущее информационного общества (Реф.) // Концепция «общества знания» в современной социальной теории. Теор. и история социологии: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел социологии и социал. психологии; Отв. ред. Д.В. Ефременко. – М., 2010. – С. 170–178.

31. Санина А.Г. Информационное общество и государственная идентичность // Информационное общество. – М., 2013. – № 6. – С. 9–15.
32. Скородумова О.Б. Отечественные подходы к интерпретации информационного общества: постиндустриалистская, синэнергетическая и постмодернистская парадигма // Электронный журнал «Знание. Понимание. Умение» – 2009. – № 4. – Режим доступа: <http://www.zpu-journal.ru/e-zpu/2009/4/Skorodumova/>
33. Сморгунов Л.В. От электронного государства к электронному правлению: Смена парадигмы // 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. – С. 20–49.
34. Соболев Н.А. Влияние социальной философии на построение системы государственного управления. – Астрахань: Изд-во ООО ПКФ «Триада», 2014. – 64 с.
35. Соколов А.В. Информационное общество в виртуальной и социальной реальности. – СПб.: Алетейя, 2012. – 352 с.
36. Солодов В.В. E-government и борьба с коррупцией // Вестник МГУ. Серия 11: Управление (Государство и общество). – М., 2006. – № 1. – С. 48–53.
37. Тихомиров А.А., Труфанов А.И. Smart world – концепция развития информационного общества / Презентация доклада на II Международной конференции «Информационные технологии в науке, управлении, социальной сфере и медицине», 19–22 мая 2015, г. Томск. – Томск, 2015. – 23 с. – Режим доступа: <http://www.myshared.ru/slide/541351/>
38. Тоффлер Э. Третья волна / Пер. с англ. – М.: АСТ, 1999. – 786 с.
39. Трахтенберг А.Д. От «нового государственного менеджмента» к «электронному правительству»: эволюция административной идеологии // Вестник Днепропетровского ун-та. Серия: Философия. Социология. Политология. – Днепропетровск, 2013. – Режим доступа: http://www.academia.edu/3799862/От_нового_государственного_менеджмента_к_электронному_правительству_эволюция_административной_идеологии
40. Трахтенберг А.Д. «Открытое правительство»: новая коммуникативная стратегия в государственном управлении или новая административная идеология? // Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Тр. Междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19–22 ноября 2014 г.). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – С. 148–152.
41. Тузовский И.Д. Аномия информационного общества // Социокультура и коммуникативные стратегии информационного общества: Тр. Междунар. научно-практической конференции (Санкт-Петербург, 19–22 ноября 2014 г.). – СПб.: Изд-во Политех. ун-та, 2014. – С. 65–67.

42. Уэбстер Ф. Теория информационного общества / Пер. с англ. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 400 с.
43. Чернов А.А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2003. – 232 с.
44. Черный Ю.Ю. Размышления об информационном обществе // Интернет и социокультурные трансформации в информационном обществе: Сб. материалов Междунар. конференции (Южно-Сахалинск, 8–12 сентября 2013 г.) / Сост. Кузьмин Е.И., Паршакова А.В. – М.: МЦБС, 2014. – С. 46–60.
45. Чугунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управления / Всероссийский конкурсный отбор обзорно-аналитических статей по приоритетным направлениям информационно-коммуникационной системы. – М., 2008. – 55 с. – Режим доступа: <http://ict.edu.ru/ft/005717/68362e2-st18.pdf>
46. Шакиров Р.Р. Государство в информационном пространстве российской экономики: Институциональный подход. – М.: Экономика, 2011. – 355 с.
47. Barzelay M. The new public management. – Berkeley; Los Angeles: Univ. of California press, 2001. – 238 p.
48. Government and the Internet survey. Handle with care // The Economist. – L., 2000. – N 355. – P. 1–34.
49. European governance – a white paper // Official journal of the European Commission. – Bruxelles, 2001. – P. 1–29. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/>
50. E-Government for the future we want // E-Government surveis. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
51. Martin W.J. The information society. – L., 2008. – 102 p.
52. Masuda Y. The information society as post-industrial society. – Wash.: World future soc., 1983. – 171 p.
53. Measuring the information society 2014 // Report / ITU – Geneva, 2014. – 270 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2014/MIS_2014_without_Annex_4.pdf
54. Networked government. The transition to citizen centricity: A report in collaboration with the Government summit: Oxford analytica. – Oxford, 2015. – 40 p. – Mode of access: [http://www.oxan.com/resources/public/NetworkedGovernment_OxfordAnalytica\(1\)](http://www.oxan.com/resources/public/NetworkedGovernment_OxfordAnalytica(1))
55. Open government declaration // Open government partnership. About. – 2011. – Mode of access: <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>
56. Osborne D., Gaebler T. Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. – Reading, Mass. Addison-Wesley, 1992. – 427 p.

57. Osborne S.P., ed. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. – L.: Routledge, 2010. – 448 p.
58. Pollitt Ch., Bouckaert G. Public management reform: A comparative analysis. – Second edition. – Oxford: Oxford Academ, 2004. – 362 p.
59. The role of responsive and accountable public governance in achieving the millennium development goals and the post-2015 development agenda // Официальные отчеты / ООН. Комитет экспертов по государственному управлению. – Нью-Йорк, 2013. – 33 с. – Режим доступа: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/report%20CEPA%202013%20russian.pdf>

И.Г. Минервин
ЭВОЛЮЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО
ПРАВИТЕЛЬСТВА В США

Концепция и практика электронного правительства (e-government) – многозначное понятие и сложное явление, не свободное от проблем и противоречий, порождающее как надежды на рационализацию и улучшение всей системы государственного управления, так и опасения относительно усиления контроля и концентрации информационных ресурсов в руках государственной бюрократии¹.

Определение электронного правительства (ЭП) имеет множество вариантов и трактовок. Сначала использование информационных и коммуникационных технологий (ИКТ), в том числе интернет-технологий, рассматривалось как путь совершенствования и повышения эффективности информационного обслуживания применительно к государственному сектору. Но затем постепенно был вовлечен более широкий круг участников и процессов на всех уровнях государственного управления – муниципальном, региональном и национальном.

Согласно определению, используемому ООН в своих обзорах по данной проблематике, ЭП означает применение ИКТ в государственном управлении для рационализации и интеграции делопроиз-

¹ Подчеркнем, что рассматриваются те аспекты информатизации государственного управления, которые направлены на повышение эффективности функционирования структур и процессов управления, а также предоставления государственных услуг. Вопросы, связанные с контролем над движением информации в обществе, слежкой и шпионажем, кибербезопасностью, в данном случае не обсуждаются. Картина злоупотреблений возможностями информатизации общественной жизни хорошо известна, они получили отражение во многих разоблачительных материалах последнего времени.

водства и процессов администрирования, эффективного управления информацией и совершенствования предоставления общественных услуг, а также для развития каналов коммуникации, направленного на расширение участия и полномочий общественности. Инновации и ресурсы ЭП придают государственному управлению большую эффективность, способствуют экономическому росту, решению социальных и экологических проблем [E-Government for the future..., 2014]. Создание электронного правительства предполагает построение общегосударственной распределенной системы общественного управления, реализующей решение полного спектра задач, связанных с управлением документами и процессами их обработки.

Предполагается, что создание ЭП должно обеспечить не только более эффективное и менее затратное администрирование, но и кардинальное изменение взаимоотношений между обществом и правительством. В конечном счете, это должно привести к совершенствованию демократии и повышению ответственности власти перед народом [Электронное правительство, 2015].

Основное содержание и организационно-правовое обеспечение ЭП в США

США фактически являются инициаторами и пионерами в формировании ЭП. В 1980-х годах XX в. здесь были заложены теоретические основы модели, которая впоследствии стала в определенной мере образцом для подражания, по крайней мере, в англосаксонских странах. В начале 1990-х годов были осуществлены первые опыты по применению интернет-технологий в политике как средства предвыборной агитации и пропаганды. В 1993 г. началось проникновение в киберпространство государственных структур – появился первый официальный государственный интернет-сайт, принадлежащий Белому дому. Федеральные органы власти стали обзаводиться электронной почтой с начала 1995 г., а к 1998 г. работа с ней стала общепринятой практикой [Быков И.А., 2005]. В этот же период закладывался системный подход к развитию ЭП.

По мере процесса информатизации госсектора в США создавались основные компоненты электронного правительства – электронные системы платежей, системы электронного документооборота, системы электронной торговли и пр. Американское правительство постепенно становилось крупнейшим в стране потребителем ИКТ (техники, программных средств и пр.) [Попова М., 2004].

К нормативным правовым актам, явившимся первыми шагами по созданию ЭП в США, относится Закон «О безбумажном документообороте и свободе информации» 1995 г., Закон Клинджера–Коэна «О реформе использования информационных технологий» 1996 г., Закон «Об электронно-цифровой подписи» 2000 г. Ключевыми же документами в этой сфере стали Закон 2002 г. «Об электронном правительстве», принята 27 февраля 2002 г. Конгрессом США «Стратегия электронного правительства» и Меморандум Президента США от 21 января 2009 г. «Об информационной прозрачности и открытом правительстве».

Закон 2002 г. и создание Управления по электронному правительству и информационным технологиям. В 2002 г. в США был принят Закон об электронном правительстве (E-Government Act of 2002), целью которого провозглашалось улучшение процессов управления и предоставления государственных услуг на основе ряда организационных мероприятий и применения Интернета и информационных технологий. Закон, в частности, предусматривал содействие развитию Интернета и других ИТ, межведомственного сотрудничества, обеспечение доступа к правительственной информации и услугам с помощью множественных каналов, улучшение информационного обеспечения принятия решений, соблюдение законодательства о защите персональных данных, документооборота, национальной безопасности и др. [E-Government Act., 2002].

Организационные, процедурные и финансовые нововведения, предусмотренные Законом, были направлены на существенную перестройку госуправления, неизбежную при задуманных масштабах информатизации. Улучшения должны были затронуть такие сферы и функции, как доступность государственных услуг и сведений для граждан; защиту личных данных, находящихся в распоряжении государства; расширение использования Интернета и других информационных технологий как внутри ведомств и при межведомственном взаимодействии, так и для обеспечения взаимодействия граждан с правительством; повышение роли правительства в реализации ведомственных миссий и достижении целей, предусмотренных конкретными программами; снижение затрат и нагрузки для бизнеса и правительственных организаций; создание разнообразных каналов доступа к высококачественным правительственным услугам и информации; организацию прозрачной и ответственной деятельности федерального правительства; усовершенствование доступа к правительственным услугам и информации в соответствии с требованиями законодательства в области защиты

частных интересов, национальной безопасности, хранения документов, обслуживания граждан с ограниченными физическими возможностями и т.д. [Баркин А., Дрожжинов В., Травкин Ю., 2003]

Закон предусматривал широкий спектр действий по конкретным направлениям работы ЭП, а также по унификации и совершенствованию деятельности всех ведомств с целью создания ЭП как единой структуры. Эта программа охватывала следующие основные направления: освещение деятельности судов; улучшение деятельности органов государственного регулирования, повышение доступности информации об их деятельности, принимаемых ими решений и издаваемых правил; географические информационные системы; улучшение управляемости при ликвидации чрезвычайных ситуаций; повышение квалификации госслужащих в области информационных технологий; повышение эффективности работы общественных технологических центров, публичных библиотек и других учреждений, предоставляющих всем желающим доступ в Интернет, а также упорядочение их финансирования; устранение так называемого цифрового неравенства (digital divide) в доступе к информационным ресурсам; доступность, простота использования и сохранность правительственной информации.

В Законе содержались нормы по совершенствованию электронного документооборота в рамках всего правительства, созданию унифицированных ведомственных сайтов (стандарта сайта в общедоступных сетях) и электронных справочников правительственных учреждений, а также по доступности результатов научных и научно-технических разработок, финансируемых из средств федерального бюджета. Закон также устанавливал требования, предъявляемые к ведомствам при осуществлении деятельности в рамках ЭП по защите частных интересов, касающихся ведомственных интернет-сайтов, обработки нераскрываемой информации, работы с документами в машиночитаемом формате [Баркин А., Дрожжинов В., Травкин Ю., 2003].

В соответствии с Законом 2002 г., развитие ЭП в США было передано в ведение специально созданного подразделения Администрации Президента США – Управления по электронному правительству и информационным технологиям (Office of E-Government and Information Technology, E-Gov), которое, в свою очередь, является подразделением Административно-бюджетного управления (Office of Management and Budget – OMB). Управление возглавляет государственный чиновник высокого уровня – Федеральный директор (Главный администратор) по информатике (Federal Govern-

ment's Chief Information Officer, CIO)¹. Кроме того, содействие и консультативную поддержку практике внедрения электронного правительства оказывает Совет СЮ (директоров по ИТ различных органов исполнительной власти) в статусе межведомственной комиссии (Federal Chief Information Officers Council).

Управление по электронному правительству и информационным технологиям разрабатывает и руководит применением интернет-технологий. Его целями являются совершенствование взаимодействия граждан и бизнеса с федеральным правительством, экономия затрат налогоплательщиков и рационализация гражданского участия. Согласно заявлению самого Управления, одна из его задач состоит в том, чтобы ликвидировать разрыв между передовыми, наиболее эффективными в области применения ИТ организациями частного сектора и федеральным правительством [Office of E-Government..., 2015].

Стратегия ЭП 2002 г. (E-Government Strategy) нацеливала на повышение эффективности работы федерального правительства за счет упрощения информационного обслуживания, исключения дублирующих друг друга и избыточных уровней управления, облегчения поиска информации, на быстрое и качественное удовлетворение потребностей граждан, предпринимателей, правительственных и федеральных служащих. В качестве одной из главных целей развития ЭП было выдвинуто сокращение масштабов, а в идеале и полное искоренение дублирования функций в разных правительственных агентствах, с тем чтобы облегчить гражданам доступ к ним и сократить расходы на содержание избыточных служб и ведомств [Фольк Ф.А., 2013]. Параллельно с модернизацией госуправления шел процесс инвестирования в ИТ-инфраструктуру.

Принятие законодательства и создание соответствующих управленческих структур на уровне федерального правительства были вызваны недостаточностью инвестиций в управление ИТ. При этом стоимость проектов ИТ нередко превышала на сотни миллионов долларов по сравнению с их реальной стоимостью, сроки их реализации растягивались на годы более, чем реально требовалось, а результатом оказывались технологии, устаревшие уже к моменту введения в действие [Office of E-Government..., 2015]. Новый подход обосновывался потребностями не только государственного управления, но и частного сектора. Прогресс ИТ составлял

¹ До 2009 г. эта должность носила название «Администратор электронного правительства и информационных технологий» при ОМВ.

основу трансформации функционирования частного сектора, именно от него ожидалось кардинальные изменения в эффективности функционирования, производительности и удобстве обслуживания потребителей. Обнаруженный пробел в деятельности федерального правительства требовалось заполнить.

Серьезный прогресс в этом направлении достигнут в период президентства Б. Обамы. Интенсивное использование Интернета стало характерной чертой его избирательной кампании и новой администрации. Как писал журнал «Newsweek» в 2008 г., Б. Обама стал первым из ведущих политиков, реально осознавшим значение Интернета. Он создал «армию цифровых мальчиков, которые помогут ему управлять. Мозговые штурмы в режиме онлайн, интернет-сайты для массового обсуждения и голосования по политическим вопросам, новая информационная инфраструктура правительства, позволяющая людям увидеть работу Вашингтона, включая направления денежных потоков и способы принятия решений, и многое другое» [Stone D., 2008].

В американской литературе эта волна информатизации получила название «Government 2.0» (Gov 2.0). Вместо системы одностороннего движения, когда правительство транслирует законы и предоставляет услуги, почему бы не дать возможность гражданам, корпорациям и общественным организациям через Интернет участвовать в выработке решений совместно с выборными должностными лицами, – таково было мнение специалистов, разработчиков систем и наблюдателей. В этот же период команда Б. Обамы приступила к формированию необходимой организационной системы, обсуждался вопрос о назначении высшего должностного лица, ответственного за «прозрачность и эффективность работы Белого дома».

Предпринимаемые усилия во многом были направлены на устранение проблем, которые накопились на предшествующих этапах развития ЭП и не позволяли правительству США в полной мере получать отдачу и выгоды от использования ИКТ. Как отмечали аналитики, это, во-первых, низкое качество исполнения программ, в результате чего уровень удовлетворенности общественного пользователя результатами проекта ЭП оставался низким. Во-вторых, слабая автоматизация бизнес-процессов, в частности, процессов, связанных с электронной торговлей и бизнесом. В-третьих, проблема «островной» автоматизации и вытекающая из нее несовместимость конкретных ведомственных систем с системами других ведомств и невозможность работы госучреждений в режиме рас-

пределенной информации. Наконец, в-четвертых, это проблема недостаточного инвестирования в ИКТ в рамках бюджетного финансирования [Попова М., 2004].

Новый этап: Инициативы в области открытого правительства

«Открытое правительство» (Open government), или «правительство открытой информации», называемое также «правительством 2.0» (Gov 2.0), является дальнейшим развитием концепции ЭП и пользуется в США большим вниманием со стороны как верхних эшелонов власти, так и местных органов и общественности.

Под открытым правительством (ОП) понимается одно из основных направлений применения принципов прозрачности и партисипативности в деятельности органов власти в сочетании с современными ИКТ. Его суть состоит в активном раскрытии и предоставлении информации всем желающим для использования и распространения без ограничений. ОП представляет собой новые принципы публикации правительственной информации и «мост между правительством и обществом». Распространенным определением ОП, подчеркивающим его аспекты, связанные с открытостью данных и вовлечением граждан, является «использование информационных технологий с целью сращивания (социализации) государственных услуг, процессов и данных с функционированием общества и их превращения в продукты массового потребления» [Храмцовская Н.А., 2012].

Основные принципы построения открытого правительства (ОП) в США изложены в Меморандуме Президента Б. Обамы от 21 января 2009 г. Этот документ не только ввел в мировой оборот термин «открытое правительство» (заменивший вскоре термин Gov 2.0), но и, по сути, открыл новый этап в развитии концепции ЭП. В нем содержались три основных пункта: 1) правительство должно быть прозрачным, т.е. обеспечивать информированность и подотчетность перед гражданами; 2) правительство должно быть партисипативным, т.е. обеспечивать гражданам возможность участия в выработке политики и выражении своего коллективного мнения; 3) правительство должно быть сотрудничающим, обеспечивать применение инновационных систем и методов кооперации между собственными ведомствами, различными уровнями госуправления, а также с бизнесом, неправительственными организациями и представителями частного сектора. [Presidential memorandum., 2009].

Обращение президента означало переход на новый уровень открытости правительства и общественного сотрудничества. Предполагалось, что предоставление публичным веб-сайтам (WhiteHouse.gov; recovery.gov; transparency.gov; data.gov) возможности распространять больше информации будет способствовать развитию участия общественности в делах управления [Obama's e-government., 2009]. Эти планы, особенно запуск платформы «Data.gov», открывающей доступ к множеству данных и других ресурсов, полезных для пользователей в проведении различных исследований, разработке программных и мобильных приложений и т.п., вдохнули новую энергию в концепцию ЭП.

Создание специализированных государственных порталов, действующих по принципу агрегатора всех предоставляемых государством услуг, является одной из основных и наиболее эффективных форм взаимодействия органов государственной власти с обществом в США. Эти порталы размещаются на специализированных правительственных доменах верхнего уровня «. gov.» [Конonenko Д.В., 2013].

Так, официальный правительственный веб-портал («www. USA.gov») соединяет сайты федеральных, штатных и местных органов власти, содержит около 30 млн веб-страниц и предоставляет свыше 1 тыс. электронных форм и реальных услуг. Классифицированные разделы услуг: «государственные блага», «государственные гранты», «государственные работы», «получение лицензий», «вопросы социальной безопасности», «получение паспортов», «иммиграция», «объявления и заявки потребителей» и многое другое. Портал предоставляет возможности интерактивного диалога в режиме реального времени [Ирхин Ю.В., 2013].

Другой портал (один из основных проектов, созданных по инициативе Администрации Президента США Б. Обамы), – «Data.gov» предоставляет возможность легко найти, загрузить и использовать открытые данные, сгенерированные федеральным правительством. Цель проекта – создать из web-сервисов инфраструктуру, которая позволяет пользователям ориентироваться в информационных потоках и базах данных. Внутри проекта существуют отдельные тематические ресурсы («Бизнес», «Образование», «Разработка», «Здравоохранение» и т.д.). Например, «Ethics.Data.gov» располагает информацией об источниках финансирования и потраченных правительством средствах, аккумулирует данные о финансах Белого дома, министерств юстиции и иностранных дел, Федеральной избирательной комиссии. Ключевое значение придается интересу

общественности к проекту. На основе пользовательской активности, загрузок, комментариев (обратной связи) проводятся исследования и формируются рейтинги данных. Проект работает в 34 штатах, 15 городах, имеет 172 филиала и 30 международных подразделений, а количество баз данных превышает 200 тыс. [Воропай Е., 2012].

В соответствии с указаниями президента США, содержащимися в Меморандуме 2009 г., директор Административно-бюджетного управления в декабре 2009 г. выпустил «Директиву об открытом правительстве», которая предписывала федеральным органам исполнительной власти предпринять ряд действий по внедрению основных принципов ОП. В первую очередь, государственные органы должны были принять надлежащие меры к расширению доступа к информации, делая ее доступной в режиме онлайн в открытых форматах. Ключевым элементом прозрачности была провозглашена своевременная публикация информации. Ведомствам было предписано, по мере имеющихся технических возможностей, самостоятельно распространять информацию, не дожидаясь поступления запросов в соответствии с Законом о свободе доступа к государственной информации.

Отмечается, что администрация Б. Обамы не разрабатывала каких-либо новых стратегий совершенствования государственного управления. Она сделала упор на одном из элементов программ ЭП – обеспечении доступа к государственной информации, возлагая надежды на то, что обеспечение доступа ко все большему объему государственной информации автоматически позволит привлечь граждан к участию в государственном управлении. Вопрос о том, в какой мере эти надежды оправдались, остается открытым [Храмцовская Н.А., 2012].

Концепция ОП имеет много общего с ЭП и по существу представляется его развитием, поскольку ее целями являются совершенствование способов предоставления государственных услуг и вовлечение граждан и организаций в государственное управление. Вместе с тем выделяются также и отличительные особенности ОП. К ним относятся всё более широкое использование обществом информации, большая ориентация на потребителей и на широко распространенные и применяемые технологии, равно как и на технологии, используемые массовым потребителем. Движущие силы этого процесса – желание снизить расходы на содержание государственного аппарата и стремление наладить эффективное взаимодействие с гражданами. Примером служит освоение облачных технологий и работы в социальных сетях.

Согласно идеям ОП, расширение использования обществом информации идет одновременно по трем направлениям ее движения:

– *от правительства к гражданам* – через инициативы, направленные на повышение прозрачности и предоставление третьим сторонам возможности аккумулировать данные в интересах создания общественно-полезных ценностей;

– *от граждан к правительству* – посредством информации, которая имеет или может иметь отношение к процессам государственного управления;

– *внутри государственного аппарата* – за счет использования платформ для внутреннего сотрудничества или сотрудничества с потребителями государственных услуг [Храмцовская Н.А., 2012].

В последние годы Администрация Президента США Б. Обамы предприняла ряд шагов, направленных на расширение масштабов мероприятий ОП. Так, 9 мая 2013 г. Б. Обама подписал указ, устанавливающий новый порядок предоставления и использования правительственной информации в открытой и компьютеризированной форме, а также определяющий руководящие принципы политики открытого правительства как фактора укрепления демократических институтов, повышения качества и эффективности государственных услуг, стимулирования предпринимательства, инновационности и экономического роста. Провозглашается, что расширение открытости и доступности данных о деятельности правительства имеет важнейшее значение для эффективного и прозрачного функционирования правительства [Executive order., 2013].

В качестве предшественников этой политики, существующих уже не одно десятилетие, указывается на свободное предоставление погодно-климатических данных и глобальную систему навигации (GPS), давших много позитивных эффектов в различных областях промышленности и сельского хозяйства. Кроме того, открыты сотни источников правительственной информации в таких сферах, как финансы, здравоохранение и медицинское обслуживание, образование, энергетика, общественная безопасность и глобальное развитие (с помощью портала «Data.gov»).

Указ Б. Обамы 2013 г. объявляет информацию национальным активом, ценность которого возрастает, когда он становится легко доступным общественности. Правительственная информация рассматривается как актив, управляемый в целях обеспечения функциональной совместимости, легкости поиска, доступности и использования в законодательно разрешенных случаях. Министерам и ведомствам при этом предлагается стоять на страже как

неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности, так и национальной безопасности [Executive Order..., 2013].

В рамках концепции ОП ставятся задачи: предоставление в машинном виде всей информации, касающейся всех сторон деятельности правительства; максимальное использование информации заинтересованными организациями и общественными пользователями; использование принципа раскрытия данных, который означает, что вся информация доступна для общества; перевод платформы ОП в вид открытого исходного кода [Някина Е.С., Погодина Е.С., 2013]. Этот подход требует сочетания инициатив в области ОП с тесным сотрудничеством между всеми органами государственного управления при сильной политической и управленческой поддержке со стороны высшего уровня.

Механизм реализации политики открытого правительства предусматривает участие директора Административно-бюджетного управления (OMB), являющегося одним из основных подразделений президентской администрации (Executive Office of the President), Федерального директора по информатике – руководителя Управления по ЭП и ИТ (CIO), директора по технологическому развитию – руководителя Управления по науке и технологии (Chief Technology Officer – CTO), и руководителя Бюро по делам информации и регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs – OIRA), которым вменяется разработка соответствующих программных документов с соблюдением президентских постановлений, других нормативных и подзаконных актов в этой области¹. Все федеральные министерства и ведомства должны проводить в жизнь требования политики открытого правительства, в том числе постоянный анализ информации на протяжении всего ее жизненного цикла для определения той части информации, которая не должна раскрываться.

В целях реализации политики открытого правительства предусматривался целый ряд конкретных мероприятий с участием различных должностных лиц в федеральном правительстве (CIO, CTO и др.), которые должны: 1) опубликовать в режиме онлайн банк данных о методах и инструментах, которыми должны пользоваться ведомства для интеграции политики ОП в свою деятель-

¹ Среди них: OMB Memorandum M-10-06 (Open Government Directive), OMB and National Archives and Records Administration Memorandum M-12-18 (Managing Government Records Directive), the Office of Science and Technology Policy Memorandum of February 22, 2013 (Increasing Access to the Results of Federally Funded Scientific Research) и другие.

ность, и регулярно обновлять эти данные как важный ресурс реализации политики; 2) разработать и задействовать меры по интеграции требований политики ОП в деятельность федеральных ведомств по сбору данных, предоставлению грантов, включая необходимую терминологию и инструктивные материалы; 3) разработать межведомственную систему приоритетов и показатели деятельности ведомств для мониторинга и оценки полученных результатов; 4) организовать ежеквартальную отчетность [Executive Order..., 2013].

Запущен «Проект открытых данных» (project «Open Data»), цель которого – распространение лучшего опыта, передовых методов и системных программ в качестве помощи федеральным ведомствам в деле применения практики открытого правительства. Это, как считают авторы проекта, способствует раскрытию «огромных богатств ценной информации, уже оплаченной налогоплательщиками», облегчает доступ к этим информационным ресурсам для общественности и лиц, занятых инновационной деятельностью [Open government initiative..., 2015].

Проект открытых данных (ПОД) находится в ведении двух федеральных ведомств при Президенте США – Административно-бюджетного управления и Управления по науке и технологии (Office of Science and Technology Policy – OSTP), а также СЮ и СТО. Он представляет собой размещенное в Интернете публичное хранилище информации и, согласно заявлению его авторов, предназначен служить в качестве конкретного механизма реализации политики применения достижений ИТ в рамках идеологии открытого правительства и формирования соответствующей «культуры» в деятельности органов власти. Ресурсы ПОД должны способствовать расширению практики и совершенствованию методов предоставления информации. Например, программные средства ПОД позволяют моментально конвертировать электронные таблицы и базы данных в интерфейсы прикладного программирования для удобного использования разработчиками. Таким образом, все пользователи, от ведомств федерального правительства до штатных и местных органов власти и частных лиц, могут свободно использовать и адаптировать эти открытые инструменты.

Идеология проекта, согласно его авторам, состоит в признании высокой эффективности совместных общественных усилий. Он официально провозглашается как совместный проект с открытым участием. При этом руководители проекта приглашают всех желающих, как сотрудников федерального правительства, так и общественность, принять участие, внося свой вклад в базы данных

и инструментов, что технически весьма просто. «ПОД служит средством усиления изобретательности новаторов и их кооперации как партнеров, где бы они ни находились, помогает осознать все выгоды открытости информации» [Park T., Van Roekel S., 2013].

Экономическое значение ОП определяется тем, что свободное движение информации означает более эффективное использование ресурсов, качественное принятие решений и обслуживание потребителей, особенно в условиях экспоненциального роста объемов информации сегодня и в предстоящие годы. Кроме того, существует мнение, подкрепленное рядом исследований, что внедрение системы ОП не только приводит к экономии для налогоплательщиков, но также улучшает экономическую эффективность функционирования органов власти за счет совершенствования межведомственных потоков информации, экономии расходов и роста собственной производительности.

Десятилетие развития – Некоторые итоги

Некоторые итоги реализации Закона 2002 г. о ЭП были подведены в отчете Административно-бюджетного управления, представленном Конгрессу США в феврале 2015 г. Отмечается, что все федеральные ведомства достигли значительного прогресса в использовании Интернета и других ИТ для расширения доступа к правительственной информации и услугам, а также улучшения прозрачности и совершенствования принятия решений. Среди важнейших направлений реализации целей, поставленных в Законе, в отчете выделяются следующие.

Предоставление информации и услуг. Ведомства федерального правительства работают над совершенствованием информационного менеджмента, устраняют барьеры на пути информации, стремятся придать информации более пригодный для использования вид. Среди мер этого направления – создание и модернизация информационных систем, повышающих доступность информации, расширяющих функциональную совместимость, четко определяющих ответственность за управление информацией. Такую работу ведут Министерство обороны, Управление общих служб (General Services Administration – GSA), Агентство международного развития (Agency for International Development – USAID).

Ведомства диверсифицируют свои информационные ресурсы, предоставляя информацию в различных форматах, улучшают механизмы обратной связи, а также работают над удобством и про-

стотой использования своих наиболее востребованных веб-сайтов в соответствии с общими стандартами, установленными OMB и GSA, разрабатывают средства быстрого реагирования для мобильных приложений. Например, Министерство здравоохранения и социальных услуг (Department of Health and Human Services – HHS) обеспечивает таким способом механизмы доступа к крупным массивам оцифрованной информации в научных целях. Государственный департамент предупреждает об опасности посещения определенных районов мира.

Еще одно направление работы – улучшение отдельных функций, предназначенных для конкретных внешних пользователей. Так, Министерство внутренней безопасности (Department of Homeland Security – DHS) разработало защищенные сети для использования конкретными лицами в целях обеспечения безопасности. Федеральное бюро расследований (FBI) создало «систему идентификации следующего поколения», которая предоставляет уполномоченным организациям сведения о криминальной деятельности подследственных лиц и досье преступников. Министерство труда (Department of Labor's – DOL) через свой портал Benefits.gov предоставляет гражданам информацию и услуги предварительной экспертизы доступности более чем по 1 тыс. федеральных и штатных программ материальной помощи, предоставляемой 17 федеральными ведомствами [E-Government Act Implementation..., 2015].

Инвестиции в ЭП. Закон от 2002 г. предусматривает федеральное финансирование программ ЭП, направленных на обеспечение свободного доступа к правительственной информации и услугам, совершенствование взаимодействия с органами государственного управления, расширение применения ИТ в органах власти на всех уровнях в целях обмена информацией и осуществления взаимодействия между ними и т.п. Эти расходы за 2014 фин. г. представлены ниже (табл. 1).

Расшифровывая перечисленные направления, авторы отчета отмечают такие результаты: 1) улучшение общественного доступа к информации, предоставляемой федеральными ведомствами на портале «www.Data.gov», на котором размещены примерно 137 тыс. массивов данных и 409 интерфейсов программных приложений, представленных 88 федеральными ведомствами и агентствами, а также штатными, местными органами и научными организациями; 2) совершенствование деятельности правительства на основе Федеральной программы управления риском и правами доступа и других программ, обеспечивающих стандартные подходы к оценке

безопасности и мониторингу продуктов и услуг в области облачных вычислений; 3) выполнение положений Закона о подотчетности и прозрачности в области федерального финансирования 2006 г. (Federal Funding Accountability and Transparency Act), требующих полного раскрытия информации о предоставлении всех видов господдержки (грантов, займов и др.); 4) создание веб-сайта «www.Performance.gov» для отражения показателей деятельности ведомств, а также их инициатив в области управления закупками, финансами, человеческими ресурсами, технологическим развитием, обеспечения открытости и экологической устойчивости в порядке реализации требований Закона о совершенствовании показателей и результатов деятельности правительства 2010 г. (Government Performance and Results Modernization Act) [E-Government Act Implementation., 2015].

Что касается общих расходов федерального правительства на ИТ, то о них дают представление следующие данные (табл. 2).

Таблица 1

Инвестиции в программы ЭП в 2014 фин. г.¹

Программы и их содержание	Сумма (млн долл.)
Открытое правительство и прозрачность: обеспечение прозрачности и подотчетности	7,3
Облачные вычисления и безопасность: внедрение инноваций в межправительственные взаимодействия	6,16
Показатели результативности деятельности: внедрение инноваций	2,0
Исполнение Закона о подотчетности и прозрачности в федеральном финансировании: укрепление прозрачности и подотчетности	0,54
Всего	16,0

Таблица 2

Расходы федерального правительства США на ИКТ в 2015 г. и бюджет на 2016 фин. г. (млн долл.)²

Ведомство	2015 г.	2016 г.	Изменение (в %)
1	2	3	4
Инженерные войска армии США	444	429	-3,3
Министерство торговли	2163	2333	7,9

¹ По данным [E-Government Act Implementation., 2015].

² По данным [President's IT Budget for FY 2016., 2015].

Продолжение табл. 2

1	2	3	4
Министерство образования	683	683	0
Министерство по делам ветеранов	4200	4403	4,9
Министерство финансов	3776	4503	19,3
Агентство по защите окружающей среды	394	439	11,5
Управление кадровой службы	86	127	47,8
Министерство труда	669	821	22,7
Министерство национальной безопасности	5955	6201	4,1
Администрация по делам малого бизнеса	101	102	1,5
Министерство иностранных дел	1414	1632	15,4
Министерство транспорта	3140	3326	5,9
Национальный научный фонд	103	102	-0,6
Управление социальной защиты	1588	1694	6,7
Министерство сельского хозяйства	2702	2789	3,2
НАСА	1413	1390	-1,6
Агентство международного развития	144	165	15,1
Министерство здравоохранения и социальных услуг	12 584	11 351	-9,8
Министерство юстиции	2637	2732	3,6
Министерство внутренних дел	1102	1099	-0,3
Министерство энергетики	1511	1496	-1,0
Комиссия по ядерному надзору	153	157	2,7
Управление служб общего назначения	631	602	-4,6
Национальное управление архивов и документации	102	105	3,4
Министерство жилищного строительства и городского развития	401	335	-16,3
<i>Всего по гражданским ведомствам</i>	<i>48 094</i>	<i>49 019</i>	<i>1,9</i>
Министерство обороны	36 267	37 314	2,9
<i>Итого инвестиции в ИКТ по федеральному правительству</i>	<i>84 361</i>	<i>86 333</i>	<i>2,3</i>

Интеграция подходов к оценке деятельности. Система оценочных показателей, применяемых для мониторинга инвестиций в ИТ и достижения стратегических целей, включает показатели, отражающие проектные затраты и сроки исполнения, факторы риска, качество предоставления услуг, интенсивность применения инновационных технологий. Показатели разрабатываются соответствующими проектными группами и лицами, ответственными за ИТ в каждом ведомстве, и относятся к результатам работы по каждому проекту и по ведомству в целом. Оценка эффективности инвестиций в ИТ по каждому ведомству основывается на стандартах деятельности и их вкладу в реализацию стратегических целей и задач.

Каждое ведомство разрабатывает индивидуальные показатели деятельности для каждого проекта, находящегося в его информационном портфеле, обращая особое внимание на долговременные результаты, качество предоставляемых услуг и совершенствование информационных процессов. Инвестиционные планы должны содержать конкретные показатели для измерения эффективности расходов, связанных с планируемыми операциями. Ряд ведомств также использует специфические технологические показатели для сравнения результатов со стандартами.

Отношения с общественностью. Ведомства используют ИТ для интенсификации взаимодействия правительства с общественностью в процессе разработки и реализации политики и программ. Наиболее распространенным способом взаимодействия является привлечение общественности через интернет-сайты и порталы, не только содержащие обширную информацию относительно целей, структур и деятельности ведомств, но и открывающие возможности для участия в различных процессах, текущих делах и инициативах, а иногда и для прямого участия в решении проблем, подачи предложений и комментариев, голосования по различным вопросам и участия в обсуждениях. Например, Министерство обороны, Министерство финансов, Агентство по охране окружающей среды предоставляют свои интернет-порталы для обсуждения мер регулирования, различных нормативных материалов и т.д.

Некоторые ведомства (например, министерства торговли, энергетики, сельского хозяйства, юстиции) используют аналогичные ИТ ресурсы в качестве электронных средств массовой информации для распространения опыта, организации симпозиумов и вебинаров. Важное направление – стимулирование применения инноваций в деятельности ведомств на основе сотрудничества с пользователями, для чего применяются мобильные приложения и различные технические приемы, демонстрирующие выгоды доступности данных. НАСА с этой целью установила контакты с 25 тыс. волонтеров во всем мире, что помогло разработке множества программных приложений, полезных для инноваций в деятельности организации.

Кадровый потенциал и обучение персонала. Согласно Закону 2002 г., Управление по кадрам (Office of Personnel Management – OPM) совместно с OMB и СЮ анализирует количественные и качественные показатели кадрового потенциала федерального правительства в области управления ИТ и информационными ресурсами, определяет потребности и стандарты дополнительной подготовки и планирует соответствующие мероприятия. В 2013 г. в рамках OPM

был создан Центр стратегического планирования кадров (Center for Strategic Workforce Planning), главная задача которого состоит в подготовке персонала в области так называемой кибербезопасности.

Использование ИТ в управлении чрезвычайными ситуациями. Согласно Закону 2002 г., ОМВ совместно с Министерством внутренней безопасности (Department of Homeland Security – DHS) и Федеральным агентством управления чрезвычайными ситуациями (Federal Emergency Management Agency – FEMA) обязано проводить мероприятия, направленные на расширение использования ИТ в целях предотвращения и ликвидации последствий кризисов и катастроф, и отчитываться по ним. Этой цели служит Программа улучшения помощи пострадавшим от катастроф (Disaster Assistance Improvement Program – DAIP), обслуживающая единый для всех правительственных ведомств портал для подачи электронных заявлений с целью упрощения процесса выявления пострадавших и обращения за помощью.

DHS осуществляет еще одну программу, созданную в 2001 г., – SAFECOM, которая представляет собой средство согласования коммуникационных систем и координации деятельности более 60 тыс. агентств по чрезвычайным ситуациям, действующим в стране, а также информационного обеспечения планирования соответствующих мероприятий в масштабах страны и на всех уровнях государственного управления.

По другим направлениям реализации Закона 2002 г. отмечается работа по сбору, хранению, распространению и использованию *географической информации*. Эту функцию выполняет, в частности, Геопространственная платформа (Geospatial Platform), управляемая Министерством внутренних дел (Department of the Interior – DOI), которая служит средством сбора и предоставления информации о пространственном размещении (картографические данные), а также о климате, и интегрирована с общим информационным ресурсом федерального правительства («www.Data.gov»). Это направление включает также разработку стратегического плана Национальной инфраструктуры географической информации и геопространственных стандартов, предназначенных для использования всеми федеральными ведомствами [E-Government Act Implementation..., 2015].

Местный и муниципальный уровни. Широкое распространение на местных уровнях получила разработка мобильных приложений, используемых для предупреждения об опасности стихийных бедствий, обеспечения общественного порядка, противопожарной и прочих видов общественной безопасности, информации о движении

транспорта и т.д. Такие системы действуют в Бостоне, Филадельфии, Сиэтле, Остине, Чикаго и других городах. В Сан-Франциско в 2013 г. действовали более 70 таких приложений, открывающих резидентам быстрый доступ к городской информации по самой широкой тематике (городской транспорт, общественные работы, жилищное хозяйство, криминальная хроника и многое другое).

Разработчики систем руководствовались идеей создания совершенно новых, не существовавших ранее видов услуг, а также содействия развитию местной промышленности и созданию рабочих мест [San Francisco., 2009]. Такие системы открытой информации помимо удобства пользования дают и существенную экономию по сравнению с получением справок и запросов с помощью телефонной связи. Результатом, по мнению американских специалистов, является расширение вовлеченности жителей, повышение эффективности управления, легкое разрешение в прошлом сложных проблем. С точки зрения органов госуправления, проблема превращается в «консьюмеризацию предоставляемых услуг», их ориентацию на потребителя [Harper L., 2013].

Другой пример связи власти с общественностью – широкое распространение практики электронного предоставления финансовой информации и документов с помощью веб-сайтов на местном – городском и сельском – уровнях. Проведенное в 2013 г. в США исследование показало, что такие инициативы со стороны муниципалитетов и графств способствуют укреплению прозрачности и подотчетности, более объективной оценке деятельности местных органов власти, их финансовой устойчивости [Baker D.L., Rohm T., 2013]. Еще один пример применения принципов открытости и доступности с помощью ИТ на местном уровне – онлайн консультации, обмен мнениями между органами власти и гражданами, проведение опросов по конкретным вопросам, их обсуждение участниками. Как правило, орган власти обращается непосредственно к группе граждан, собирая их мнения относительно того или иного проекта или политики. В штате Калифорния такая система задействована с помощью Центра по исследованиям в области ИТ Калифорнийского университета в Беркли. Здесь с 2014 г. функционируют «Калифорнийская карта отчетности» (California report card, CRC), с помощью которой жители штата могут регулярно голосовать по различным актуальным вопросам, а также «электронное кафе», где они могут в текстовой форме подавать свои предложения и обсуждать их. Такие методы в настоящее время используются многими другими странами [Online consultation, 2015].

Особенности американской модели ЭП

Исследователи выделяют различные мировые модели построения ЭП. Отличительной особенностью *американской модели* ЭП является усиленное внимание к открытости его информационных ресурсов для активного участия различных категорий пользователей. Это в целом соответствует глобальным тенденциям, которые определяются передовыми странами и состоят в интенсификации партисипативности и прозрачности, а также во включении в корзину базовых интернет-услуг проблематики охраны окружающей среды наряду с функциями, связанными с образованием, здравоохранением, финансами, трудовыми отношениями и общественным благосостоянием. Тем не менее США не являются «передовиками» в этом отношении среди стран мира.

Согласно индексу развития ЭП, рассчитываемому ООН, США заняли в 2014 г. 7-е место (в 2012 г. – 5-е), уступив Южной Корее, Австралии, Сингапуру, Франции, Нидерландам и Японии. По степени участия населения в ЭП в рейтинге 2014 г. лидируют Нидерланды, Южная Корея и Уругвай. Наиболее впечатляет прогресс Австралии (скачок по сравнению с предшествующим годом с 12-го на 2-е место), Сингапура (с 10-го на 3-е) и Японии (с 18-го на 6-е) [E-Government for the future..., 2014, с. 15]. По мнению составителей рейтинга, нет сомнения в том, что в основе этого агрегированного показателя лежит уровень экономического, социального и политического развития стран, а также такой важный рычаг, как накопленные и текущие инвестиции в интернет-услуги, телекоммуникации и человеческий капитал.

Наиболее общим фактором, влияющим на внедрение ЭП, является уровень экономического развития страны, отражаемый в показателе уровня доходов. С ним связаны и другие – доступ к инфраструктуре информационных и коммуникационных технологий, уровень образования, включая компьютерную грамотность. Вместе с тем сами по себе эти факторы не гарантируют успешного развития ЭП.

Индекс развития ЭП, рассчитываемый ООН, складывается из трех составляющих: 1) индекс развития интернет-услуг (Online service index), – здесь США делят 3-е–5-е места с Испанией и Японией, уступая Сингапуру и Южной Корее; 2) индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication infrastructure index) – здесь США не входят в первую десятку; 3) индекс

развития человеческого капитала (Human capital index) – у США здесь 4-е место [E-Government for the future..., 2014, с. 187–235].

Исследование динамики развития элементов ЭП, проведенное под эгидой ООН, показало, что она зависит от целенаправленности политики правительства; сильной политической воли, направленной на поддержку «клиентоцентричной» (сконцентрированной на потребностях широких слоев потребителей) модели обслуживания как государственной политики в области ИКТ и ЭП; укрепления институциональной структуры госуправления и гособслуживания [E-Government for the future..., 2014, с. 12]. Нужно сказать, что администрация президента Б. Обамы придерживается этой стратегии и занимается существенным расширением деятельности в этом направлении.

За последние годы в США были реализованы меры по расширению использования достижений ИТ в развитии инноваций в широком контексте, что выразилось, в частности, в потребительски-ориентированной политике информатизации, удовлетворении новых потребностей в мобильных и планшетных устройствах, в развитии технологий облачных вычислений, высокоскоростных сетях, электронных закупках (E-procurement). Преимущество США во многом заключено в дополняющих активах – уровне образования и компьютерной грамотности, опыте в области менеджмента и масштабах НИР в телекоммуникационном секторе в целом, совокупных инвестициях в человеческий капитал.

Безусловным успехам американской администрации в процессе внедрения проекта ЭП в значительной степени способствовали реформы всей структуры государственного управления информационными потоками. Задача по созданию электронного правительства стала одной из приоритетных и получила статус национальной. Существенным фактором, стимулирующим развитие проекта, стало создание системы персональной ответственности за информатизацию госорганов [Попова М., 2004].

В области развития институциональной структуры госуправления обращает на себя внимание такая организационная форма (заимствованная со всей очевидностью из корпоративных структур частного сектора), как введение должности главного управляющего по информатике (CIO) на уровне федерального правительства в его верхнем эшелоне (Федерального директора Управления по электронному правительству и информационным технологиям), а также на уровне отдельных министерств и ведомств. Такая организационная структура, как и функции самого Управления, сыграла су-

ществленную роль в реализации политики ЭП. Задачи СЮ (как и аналогичных должностных лиц в других странах) – создать единую централизованную модель управления ЭП, унифицировать разработку и применение соответствующих ресурсов и методов в правительстве в целом. Важно то, что СЮ на различных уровнях принимают участие в принятии решений в тесном сотрудничестве с отраслевыми ведомствами, они работают не в изоляции, а как часть механизма трансформации всего госуправления.

Эта организационная форма проникает во многие административные структуры на разных уровнях госуправления, в том числе местном. Как пример – Федеральная комиссия по связи (Federal Communications Commission – FCC) ввела подобные должности во всех основных подразделениях. Аналогичная мера проведена муниципалитетом Сан-Франциско, который принял городской закон об открытой информации и назначил СЮ для осуществления соответствующей политики [E-Government for the future..., 2014, с. 170].

Одно из принципиальных положений, касающихся построения систем ЭП, состоит в повышенном внимании к спросу на услуги, к тем сферам и приложениям, которые открывают наибольшие возможности и выгоды для населения (в отличие от эффективности услуг с точки зрения провайдера), к вопросам релевантности, удобства обслуживания, а также к вероятным препятствиям для обращения к ресурсам ЭП (секретность и защищенность информации). Американская политика ЭП, по всей видимости, находится в русле этих требований. Большую роль в распространении применения элементов ЭП играет характер управления: правительство, по выражению Т. О’Рейли (глава издательства компьютерной литературы), это системная платформа, а не «торговый автомат» [O’Reilly T., 2009].

Инфраструктура ЭП не ограничивается собственно государственным сектором. Для нее характерно участие неправительственных, научных и общественных организаций. Так, работают Национальный центр за цифровое правительство (National Center for Digital Government), Общество цифрового правительства (Digital Government Society).

Стратегия ЭП предполагает развитие многоканального, «всеохватывающего» доступа к госуслугам для разнообразных нужд и широкого спектра потребителей, а также поиск решений по оптимальному набору каналов с учетом сложившихся социокультурных норм (как на основе интернет-ресурсов и социальных сетей, так и вне их). Одна из целей такого подхода состоит в том, чтобы

согласовать эту схему с запросами, задачами обслуживания и имеющимися технологиями, не оставив никого из граждан за пределами системы. США, как и другие развитые в этом отношении страны, имеют четкий план многоканального обслуживания, являющийся составной частью стратегии ЭП.

Исследования показывают, что многообразные цифровые информационные каналы получают широкое распространение во всех странах, обеспечивая доступность информационных услуг для граждан. Сюда входят, помимо интернет-сайтов и порталов, сетевые и мобильные приложения, общественные информационные киоски и т.д.

В США широко используемым каналом являются социальные сети, в том числе на местном и муниципальном уровнях. В крупнейших городах (Вашингтон, Чикаго, Сан-Франциско) такие системы включают предоставление нескольких сотен видов услуг, которыми активно пользуется население [E-Government for the future..., 2014, с. 149].

В реализации многоканального обслуживания важную роль играют ресурсы так называемого «мобильного правительства», т.е. программные приложения, предназначенные для мобильных устройств. Способом использования этого канала является выпуск нескольких сотен интерфейсов прикладного программирования (API), которые могут быть использованы частными разработчиками для создания новых приложений и услуг. Преимущества мобильной технологии особенно значимы в сельских местностях, поскольку их быстрый рост открывает возможность широкого распространения государственного обслуживания, в том числе в отдаленных районах. Число обращений к веб-сайтам через мобильные устройства неуклонно возрастает. Пример – мобильные сайты Министерства сельского хозяйства США, посвященные вопросам безопасности пищевых продуктов. [Mobile ubiquity, 2013].

В США признание роли мобильных устройств ознаменовалось требованием со стороны президентской администрации ко всем федеральным ведомствам разработать не менее двух мобильных приложений в качестве одного из пунктов перспективного плана развития ЭП. Президент Б. Обама также поддержал это направление в своем Указе 2013 г. С этой же целью была создана специальная Программа разработки мобильных приложений (Mobile Application Development Program) для оказания помощи федеральным ведомствам [E-Government for the future..., 2014, с. 102, 108].

Использование коммуникационных каналов для поиска занятости и подачи заявлений о приеме на работу в США распространено не столь широко, как в европейских странах, но спрос на эти услуги постоянно расширяется, особенно среди безработных. Согласно данным обследования, проведенного Министерством торговли США в 2013 г., Интернетом для поиска работы пользуются 73% безработных и 37% работающих пользователей [E-Government for the future..., 2014, с. 158].

По мнению ряда исследователей, несмотря на многие проблемы, решаемые и еще не решенные в процессе информатизации госуправления, технологии ЭП позволили достичь существенного прогресса в реформирования политико-государственного управления, трансформировать на основе принципов открытости, прозрачности и подотчетности власти обществу деятельность политических и государственных институтов, политические отношения в целом [Чигасова П.А., 2010]. А само ЭП предстает важным инструментом управления в эпоху информационного общества, когда основными видами социально-экономической деятельности становятся производство и распределение информационных продуктов [Кононенко Д.В., 2013].

Опыт США, возможно, как никакой другой, показывает, что создание ЭП происходит в русле реформирования всей системы государственного управления в сторону большей открытости и внесения конкурентных и договорных начал; создания специализированных управленческих структур с усилением ответственности за результаты деятельности; повышения роли этических требований к управлению; активного взаимодействия с гражданским обществом. Вместе с тем очевидны и такие преимущества ЭП, как упрощение бюрократических процедур, значительное сокращение сроков при оформлении документов, обеспечение легко верифицируемой, строгой налоговой подотчетности юридических и физических лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета, повышение уровня бюджетных поступлений, сокращение масштабов коррупции и, соответственно, рост доверия граждан к институтам власти [Ирхин Ю.В., 2013].

Лидирующие позиции США в сфере формирования национального информационного общества (и ЭП как его части) обусловлено тем, что федеральные органы четко осознают ведущую роль ИКТ в развитии экономики и повышении ее конкурентоспособности. Правительство проводит целенаправленную политику по поддержке науки и высоких технологий, в том числе ИКТ.

Заслуживает внимания также то обстоятельство, что работа осуществляется на конкурентной основе: правительство никогда не выбирает одну компанию или поставщика, всегда поддерживает разнообразие подрядчиков [Почепцов Г.Г., Чукут С.А., 2006]. Нельзя не согласиться с мнением, что реализация любых нововведений, должна сочетаться с мониторингом их эффективности и полезности.

Политика открытия государственной информации уже доказала свою эффективность не только в США, но и в других странах мира. Особого внимания заслуживают такие формы ОП, в которых в равной степени заинтересованы и сами государственные органы, и граждане, и коммерческие организации. Но одновременно существуют и риски избыточной открытости, которые могут нанести стране существенный ущерб. Понятно, что государственные решения должны быть открыты и доступны, за исключением документов, содержащих секретные и конфиденциальные сведения [Храмцовская Н.А., 2012].

Еще один вывод состоит в необходимости создания эффективного механизма практического воплощения решений, контроля и персональной ответственности. Следует уделять повышенное внимание вопросам нейтрализации рисков, связанных с сохранностью и безопасностью информации и максимального удобства обслуживания для пользователей, а не только для самой государственной бюрократии. Такие меры, необходимые для преодоления консервативности государственной машины и объективно присущей ей инертности, в США были приняты и принесли свои плоды.

Феномен открытого и партисипативного правительства, вовлечение граждан в процессы принятия решений и предоставления госуслуг означают, по выражению авторов отчета ООН, существенное принципиальное изменение роли гражданского общества и его вклада в госуправление [E-Government for the future., 2014]. В этом же направлении действует укрепление информационного потенциала местных органов власти, благодаря которому повышается роль местных сообществ, а также их участие в выработке решений по непосредственно интересующим вопросам и затрагивающим конкретные потребности и интересы. Внедрение новейших ИКТ на местном уровне открывает «широкое окно возможностей» для населения, в том числе новые способы участия в госуправлении и каналы получения госуслуг.

Список литературы

1. Баркин А., Дрожжинов В., Травкин Ю. США вводят электронное правительство в рамки закона // PCWeek/Re («Компьютерная неделя»). Темы. – М., 2003. – № 24–25. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=64729>
2. Быков И.А. «Электронная демократия» vs «Электронное правительство»: концептуальное противостояние? // Политэкс. – М., 2005. – № 3. – С. 69–79. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/171/30/>
3. Воропай Е. Data.gov – американское электронное правительство // Теплица социальных технологий. Приложения. – М., 2012. – Режим доступа: <http://te-st.ru/apps/data-gov/>
4. Ирхин Ю.В. Теория, методология и методики анализа инновационности «электронного правительства» // Россия: Тенденции и перспективы развития: Сб. науч. тр.: Ежегодник / РАН. ИНИОН; Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М., 2013. – Вып. 8, Ч. 2. – С. 38–44.
5. Кононенко Д.В. Модернизация концепций электронного правительства: сравнительно-правовой анализ // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. – Волгоград, 2013. – Выпуск № 2 (19). – С. 34–38. – Режим доступа: <http://j.jvolsu.com/index.php/component/attachments/download/119>
6. Някина Е.С., Погодина Е.С. Анализ моделей электронного правительства // Государственное управление. Электронный вестник / МГУ им. М.В. Ломоносова. Ф-т гос. управления. – М., 2013. – Выпуск № 36. – С. 181–189. – Режим доступа: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2013/vipusk_36_fevral_2013_g_/problem_i_upravlenija_teorija_i_praktika_/36_2013nyakina_pogodina.pdf
7. Попова М. Электронное правительство: американская модель для сборки // CNews. Аналитика. Обзоры. – М., 2004. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov/part7/us.shtml>
8. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Информационная политика: Учеб. пособие. – Киев: Знание, 2006. – 248 с. – Режим доступа: http://uchebnikonline.com/politologia/informatsiyna_politika_-_pocheptsov_gg/elektronniy_uryad_problemi_prioriteti.htm
9. Станкевич Л.Т., Новоженкина Н.О. Электронное правительство: Теоретические модели и реальная практика // ИКТ в образовании. Портал. Архив конференций. Материалы IV Всероссийской объединенной конференции «Технологии информационного общества – Интернет и современное общество» (3–6 ноября 2003 г., г. С.-Петербург). – СПб., 2003. – Режим доступа: http://www.ict.edu.ru/vconf/index.php?a=vconf&c=getForm&r=thesisDesc&d=light&id_sec=183&id_thesis=7002
10. Фольк В.А. Обзор построения мировых моделей электронного правительства // Молодежь и наука: Сб. материалов IX Всероссийской научно-технической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием, посвященной 385-летию со дня основания г. Красноярск. Секция

«Экономика страны глазами нового поколения. Теория и практика современного менеджмента» (15–25 апреля 2013 г., г. Красноярск). – Красноярск: Сибирский федеральный ун-т, 2013. – Режим доступа: <http://conf.sfu-kras.ru/sites/mn2013/section021.html>

11. Храмцовская Н.А. Открытое правительство США: основные идеи и практика реализации // Информационные системы для научных исследований: Сб. науч. статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (10–12 октября 2012 г., г. С.-Петербург) / НИУ ИТМО. – СПб., 2012. – С. 316–322. – Режим доступа: <http://d-russia.ru/otkrytoe-pravitelstvo-ssha-osnovnye-idei-i-praktika-realizacii.html>
12. Чигасова П.А. Электронное правительство: сравнительно-политологический анализ концептуальных подходов и опыта реализации в США и России // DisserCat – электронная библиотека диссертаций. Политические науки. – М., 2010. – 200 с. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/elektronnoe-pravitelstvo-sravnitelno-politologicheskii-analiz-kontseptualnykh-podkhodov-i-op>
13. Электронное правительство // Wikipedia. – Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Электронное_правительство (дата обращения июль 2015 г.)
14. Baker D.L., Rohm T. E-availability of financial documents for US' counties // Electronic Government. – L., 2013. – Vol. 10, N 3/4. – P. 380–398. – Mode of access: <http://www.inderscience.com/info/inarticle.php?artid=58790>
15. Executive order on 09.05.2013 «Making open and machine readable the new default for government information» // The White House. Briefing room. Presidential actions. Executive orders. – Wash., 2013. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/09/executive-order-making-open-and-machine-readable-new-default-government->
16. E-Government Act implementation // FY 2014 annual report to Congress / The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Office of E-Government and Information Technology. – Wash., 2015. – 41 p. – Mode of access: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/final_fy14_e-gov_act_report_02_27_2015.pdf
17. E-Government Act of 2002 // Wikipedia. – дата обращения июль 2015 г. – Mode of access: http://en.wikipedia.org/wiki/E-Government_Act_of_2002
18. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
19. E-Government strategy. Simplified delivery of services to citizens / Implementing the President's Management Agenda for E-Government // The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Information & Regulatory Affairs. Information policy E-gov and IT. E-gov initiatives. – Wash., 2002. – 41 с. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/info/egovstrategy.pdf>

20. Harper L. Gov 2.0 rises to the next level: Open data in action // Open source.com. Articles. – 27.03.2013. – Mode of access: <http://opensource.com/government/13/3/future-gov-20>
21. Mobile ubiquity // U.S. General Services Administration. Learn more. How we help. Mobile government. Discover. – Wash., 2013. – Mode of access: <http://www.gsa.gov/portal/content/289089>
22. Newsom G.Ch. San Francisco opens the city's data // TechCrunch. – 19.08.2009. – Mode of access: <http://techcrunch.com/2009/08/19/san-francisco-opens-the-city%E2%80%99s-data/>
23. Obama's e-government off to good start // The Economic Times. – Mumbai. – 27.04.2009. – Mode of access: http://articles.economictimes.indiatimes.com/2009-04-27/news/27644253_1_online-town-hall-barack-obama-obama-administration
24. Office of E-Government & Information Technology // The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Management. E-Gov. – Wash. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov> (дата обращения июль 2015 г.)
25. Online consultation // Wikipedia. – Mode of access: http://en.wikipedia.org/wiki/Online_consultation (дата обращения июль 2015 г.)
26. Open government initiative // The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Management. E-Gov. – Wash. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/open> (дата обращения июль 2015 г.)
27. O'Reilly T. Gov 2.0: It is all about platform // TechCrunch. – 04.09.2009. – Mode of access: <http://techcrunch.com/2009/09/04/gov-20-its-all-about-the-platform/>
28. Park T., Van Roekel S. Introducing: Project Open Data // The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Office of Science and Technology Policy. – Wash. – 16.05.2013. – Mode of access: <http://www.whitehouse.gov/blog/2013/05/16/introducing-project-open-data>
29. Presidential memorandum on 21.01.2009 «Transparency and Open Government» // The White House. Briefing room. Presidential actions. Presidential memoranda. – Wash., 2009. – Mode of access: http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government/
30. President's IT budget for FY 2016 // The White House. The Administration. Office of Management and Budget. Management. E-Gov. Recent Reports and Documents. – Wash., 2015. – 1 p. – Mode of access: https://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/omb_presidents_it_budget_for_fy_2016_summary_chart.pdf
31. Stone D. How will Obama now use the Internet army he built? // Newsweek. Tech and science. – 21.11.2008. – Mode of access: <http://www.newsweek.com/how-will-obama-now-use-internet-army-he-built-84965>

Б.Г. Ивановский

ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕС НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

Государственное управление – это система, включающая в себя институты государственной власти, государственных служащих и их профессиональную деятельность (процессы, технологии и связи, возникающие в ходе этой деятельности). Принципиально важным является то, что в этой системе политика и администрирование являются неразделимыми.

Новое время, изменяющиеся социально-экономические и политические условия потребовали трансформации подходов к организации государственного управления. С начала 1990-х годов в странах Европы идет неравномерный процесс реформирования системы государственного управления и внедрения новых ИКТ в управленческую деятельность. В этой сфере здесь достигнут значительный успех, хотя полученные результаты неоднозначны и различаются по странам.

Европейские модели государственного управления: Общее и особенное

Под моделью государственного управления понимают уникальную совокупность характеристик, отличающих систему государственного управления в данной стране (группе стран) от таких же систем в других странах [Федосов П.А., 2010].

Одно из наиболее полных из существующих современных сравнительных исследований европейских стран охватывает 39 государств. Даже самое беглое ознакомление оставляет впечатление огромного разнообразия исторического опыта и политических культур, воплотившихся в государственной системе каждой исследуе-

мой страны. Естественное стремление к упорядочению этого многообразия выливается в попытки выделить внутри него какие-то типы, сгруппировать страны по моделям государственного управления. Одной из таких попыток является выделение англосаксонской, «наполеоновской», германской и скандинавской моделей [Die politischen systeme osteuropas, 2002, с. 17–18]. Однако такая типологизация представляется уязвимой.

Специалисты обращают внимание на размытость и неопределенность критериев выделения. Так, к англосаксонской модели в Европе, кроме самой Англии, можно отнести разве что Мальту, и то с оговорками. Германская модель включает в себя Германию и Австрию. Швейцария, по практически единодушному признанию исследователей, представляет собой уникальное явление с доминированием федеративных механизмов и методов прямой демократии в большинстве сфер государственного управления. «Наполеоновский» тип, возможно, включал Италию до административной реформы 1992–1997 гг., да и то главным образом в плане схожих с Францией принципов организации государственной службы [Государственная политика., 2002, с. 227–274].

При этом ситуация внутри стран не остается неизменной. Поэтому, например, сейчас типологическая схожесть организации государственной службы в Греции с французской моделью сохраняется, а вот включение в данную типологическую группу Испании (парламентское правление с широкой практикой правительств меньшинства, автономные провинции, институты, сконструированные в некоторой степени по немецкому образцу) представляется не вполне обоснованным. Типологическая общность госуправления в Швеции, Дании и Норвегии очевидна, но отнесение к той же группе Финляндии небесспорно. Главное же состоит в том, что предложенная типология ничего не говорит о «европейской модели» в целом и о типологической принадлежности подавляющего большинства европейских стран [Государственная политика., 2002, с. 227–274].

Тем не менее признается существование «европейской модели» государственного управления как совокупности некоторых значимых черт, характерных как тенденция для большинства стран Европы и нехарактерных для иной группы стран [Федосов П.А., 2010, с. 56–57]. Хотя из этой модели выпадает старейшая демократия мира и одна из основоположниц ЕС – Англия.

Наиболее важными общими чертами европейской модели государственного управления, в той или иной степени характерной для большинства стран ЕС, считают следующие:

– *парламентская система правления*. Глава правительства формально назначается главой государства или избирается парламентом, исходя из партийного большинства, сложившегося в парламенте в результате выборов. Такой порядок действует и в тех странах, где *de jure* существует полупрезидентская (президентско-парламентская) система. В последние десятилетия и в старых, и в новых европейских демократиях наблюдается процесс добровольного самоограничения президентских полномочий – как в части формирования и отставки правительства, так и в отношении выработки и реализации политики. Сегодня, если исходить не из буквы конституции, а из политической практики, о полупрезидентской или парламентско-президентской системе можно говорить в основном в отношении Франции, где вес президента во внешней политике и политике безопасности остается на традиционно высоком уровне [Die politischen systeme osteuropas, 2002, с. 25];

– *многопартийность коалиционных правительств*. Если прибавить к этому широкое распространение правительств меньшинства, зависящих от части не входящих в правительство партий (Испания, Дания, Норвегия, Швеция), то можно говорить о полном преобладании консенсусного механизма в формировании исполнительной власти;

– *децентрализация власти* – перенос растущего объема полномочий и функций с центрального на региональный или местный уровень;

– *независимость и четкость работы судов всех видов и инстанций*, в том числе и конституционных судов, ограничивающих всевластие парламентов.

Организация государственной и муниципальной службы в разных государствах ЕС существенно различается и несет на себе отпечаток национальных традиций. Однако общими принципами являются *внятная законодательная регламентация, социальная защищенность* (в одних случаях – через общее трудовое законодательство и профсоюзы, в других – через специальное законодательство) и *достойное денежное содержание госслужащих*.

В современном развитии государственной службы стран ЕС присутствует общая для большинства из них, хотя и находящаяся на разных этапах реализации, повестка дня. Эта повестка включает в себя: повышение эффективности расходования средств за счет ориентации на результат; демократизацию государственной службы; передачу растущего числа полномочий негосударственным структурам; сокращение коррупции за счет регламентации и прозрач-

ности административной деятельности; профилактику и совершенствование методов разрешения конфликтов интересов; ориентацию на партнерство и интерактивные отношения с гражданами как получателями государственных услуг.

Для того чтобы отвечать ожиданиям граждан, правительствам следует опираться на стратегический потенциал, сильные институты, эффективные инструменты и процессы, а также иметь четкие критерии результативности [Government at a Glance 2013, 2013]. В настоящее время в Европейском союзе признается, что государство в лице органов и должностных лиц должно стремиться к эффективному (надлежащему, качественному) управлению («good governance»). Переход к этой доктрине связывают с резолюцией Совета Европы 1977 г. и Рекомендацией Совета Европы 1980 г. [Council of Europe conference., 2015]. В Белой книге по вопросам европейского управления 2001 г. определены критерии «надлежащего управления»: открытость, участие, подотчетность, эффективность и согласованность [European governance., 2001]. Эти критерии долго разрабатывались, но теперь они стали частью законодательства и активно применяются [Шмелев И.В., 2014, с. 313].

В основе юридической доктрины эффективного (надлежащего) госуправления в ЕС лежат принципы законности и недискриминации, т.е. гарантии равных прав и свобод человека. Они включают:

- право на беспристрастное и справедливое разрешение дела;
- право на рассмотрение индивидуального административного дела в разумный срок;
- право быть заслушанным до вынесения решения;
- право на доступ к информации;
- право общего доступа к документам;
- обязанность уведомления сторон административного дела.

Правила доктрины эффективного государственного управления могут быть истолкованы как *совокупность стандартов надлежащего поведения государственного служащего*, в том числе стандартов отношения к службе (эффективность, последовательность, пунктуальность, порядок на рабочем месте) и к клиентам (внимательность, вежливость, уважение, культура языка) [Шмелев И.В., 2014, с. 314].

Все перечисленные элементы эффективного государственного управления, несмотря на различия в их толковании, закреплены в законодательстве стран ЕС и имеют большое значение для становления системы государственного управления Евросоюза.

Анализ данных, характеризующих качество государственного управления в странах Евросоюза-25, – экспертных оценок качества госуправления специалистами Всемирного банка и динамики ряда косвенных показателей (например, детская смертность, состояние аварийности на дорогах), – позволяет сделать в отношении европейской модели госуправления достаточно оптимистичные выводы и это, в частности, подтверждает положение о предпочтительности консенсусной модели, как с точки зрения качества демократии, так и в отношении эффективности решения практических задач управления [Ljphiirt A., 1999, с. 258–274]. Особенно убедительны данные по новым членам ЕС. Хотя по большинству показателей они не дотягивают еще до наиболее успешных «старых» членов ЕС (Скандинавия, Бенилюкс, Германия, Франция), но по ряду показателей за сравнительно короткий срок вплотную приблизились к таким странам, как, например, Италия и Греция. Впрочем, те же данные говорят о том, что и в рамках европейской модели качество госуправления растет не мгновенно и не линейно.

Нельзя не отметить, что фиксируемое высокое качество государственного управления в ЕС является результатом целенаправленных последовательных усилий, направленных, в том числе на унификацию административной деятельности. Это особенно заметно на примере стран, недавно вступивших в Евросоюз. Так, большой вклад в развитие государственного управления стран – новых членов ЕС сыграла принятая в 1999 г. Программа поддержки развития государственного управления и менеджмента СИГМА (SIGMA) в странах Центральной и Восточной Европы. Программа являлась совместной инициативой ОЭСР и Европейского союза и была направлена на поддержку процесса реформирования органов государственного управления в странах с переходной экономикой – Албании, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Чешской Республике, Эстонии, Македонии, Венгрии, Латвии, Литве, Польше, Румынии, Словацкой Республике и Словении. Программа определяла стандарты, которым должны соответствовать страны – кандидаты в члены ЕС, чтобы сблизить уровень своего государственного управления с тем, который уже существует в государствах – членах ЕС [Европейские принципы..., 1999].

Например, членство в Европейском союзе требует, чтобы каждая административная отрасль и индустриальный сектор страны – члена ЕС соблюдали *acquis communautaire* (правила сообщества). В частности, если национальная молочная промышленность страны-кандидата продолжит свое существование после даты вступления

в ЕС, она должна отвечать всем требованиям *acquis*. Если нет, то промышленность не сможет экспортировать свою продукцию в другие государства – члены ЕС. Фактически она не сможет осуществлять торговлю даже на своем собственном внутреннем рынке [Европейские принципы., 1999, с. 6]. Учреждения национального государственного управления стран – членов ЕС применяют и обеспечивают исполнение *acquis communautaire*. Чтобы эффективно осуществлять аналогичную деятельность, государственная администрация страны-кандидата должна придерживаться общих принципов надлежащего управления и соответствовать административным стандартам, принятым в ЕС. В странах-кандидатах должны существовать административные системы и учреждения государственного управления, способные к преобразованию, применению и обеспечению исполнения *acquis* в соответствии с принципом «обязательных результатов» (*obligation de résultat*).

Применение *acquis* в административной сфере, конечно же, зависит от наличия возможностей и ресурсов в рамках отдельного сектора – но это не единственный вопрос. Общие системы горизонтального управления страны-кандидата также должны отвечать требованиям ЕС, поскольку они являются критичными для надежного функционирования всей администрации, включая сферы *acquis*. Успешное применение и исполнение напрямую зависят от структур и систем горизонтального управления, таких как процедуры административных действий и механизмов, обеспечивающих деятельность государственных служащих в соответствии со стандартами ЕС.

Условия стран-кандидатов должны отвечать критериям, установленным для членства в ЕС и одобренным Советом Европы в Копенгагене, Мадриде и Люксембурге. На основании этих критериев оценивается прогресс в странах-кандидатах, представляемый в форме регулярных отчетов Европейской комиссии в отношении их административной и судебной возможности по применению *acquis*. Оценка, в какой степени весь административный контекст, включая государственную службу, соответствует стандартам, сформулированным на основе принципов административного права ЕС, имеет важное значение для перспектив вступления страны в Евросоюз.

Особую роль играет формирующееся Европейское административное пространство (ЕАП). ЕАП подразумевает наличие, в частности, набора определенных критериев, которыми должны руководствоваться страны-кандидаты при осуществлении административных мер, необходимых для членства в ЕС. Формирование ЕАП представляет собой процесс растущей конвергенции между

национальными административными правовыми порядками и общей административной практикой государств-членов. Данная конвергенция подвержена влиянию ряда сил, включая экономическое давление со стороны граждан и фирм, регулярные и продолжительные контакты между государственными должностными лицами государств-членов и судебную практику Европейского суда [Европейские принципы..., 1999, с. 8].

Хотя национальные конституции и принятое в их развитие законодательство содержат общие принципы права и устанавливают стандарты административных действий, именно суды в Европе совершенствуют эти стандарты, т.е. определяют уровни приемлемости для практики государственного управления в индивидуальном порядке. Таким образом, принципы административного права, устанавливаемые Европейским судом, по сути, становятся стандартами государственного управления. Традиционно стандарты административной деятельности устанавливались и совершенствовались в рамках национальных границ суверенных государств. В рамках ЕС данный процесс становится все более и более надгосударственным. Стало возможным требовать использовать общие обязательные административные стандарты на европейском уровне и, соответственно, в государствах – членах ЕС. Независимо от институциональных механизмов, национальные государственные администрации должны признавать принципы и придерживаться стандартов, которые являются общими для стран – членов ЕС. А так как принципы административного права и стандарты государственной службы переплетаются, то общеевропейские положения представляют собой ориентиры или точки отсчета для стандартов государственных служб и государственных администраций как в рамках государств-членов, так и в институтах ЕС [Европейские принципы..., 1999, с. 18, 22].

Государственное управление в рамках западноевропейской традиции – это не только выработка и реализация управленческих решений государством, но и общественный контроль со стороны различных групп, государственных и негосударственных акторов. Общественный контроль подразумевает публичность политики и совещательную демократию (демократию участия). Особенно эти принципы важны для ЕС в целом. Ведь в отличие от национального государства здесь отсутствует «главный управляющий субъект» и входящие в Евросоюз государства полностью равноправны [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274]. Совместное управление выступает также как важный инструмент повышения легитимности ЕС.

Поэтому в Евросоюзе концепты «good governance» и участия гражданского общества в государственном управлении получили широкое распространение и в настоящее время являются основополагающими. Вопросу участия гражданского общества в управлении здесь уделяется особое внимание со времени принятия Амстердамского договора (1998). При этом много говорится о том, что сам способ организации общественного участия и контроля должен учитывать местные и региональные условия [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 276].

Специфика европейского подхода к государству и его функциям отразилась в особенностях формирования электронных правительств в странах ЕС.

Особенности построения электронного правительства в Европе

Начиная со второй половины 1990-х годов создание электронного правительства рассматривалось как часть построения информационного общества в Европе. Но в 2000-х годах оно приобрело самостоятельное значение. В Рекомендациях, принятых на встрече министров 15 государств – членов ЕС в 2004 г., указывалось на новые возможности и проблемы, которые возникают в результате быстрого развития информационного общества. Соответственно, предлагалось разрабатывать национальные стратегии электронного управления. Их целями должно было стать эффективное использование ИКТ в отношениях между органами государственной власти и гражданским обществом, а также в функционировании органов государственной власти [Recommendation., 2004].

В 2010 г. были приняты два стратегически важных документа для европейских стран в отношении построения информационного общества и электронного правительства – Цифровая повестка дня для Европы (Digital Agenda for Europe – DAE) и План действий электронного правительства (eGovernment Action Plan) на 2011–2015 гг. DAE является неотъемлемой частью общеевропейской Стратегии 2020 по достижению «интеллектуального, устойчивого и всеобъемлющего» (smart, sustainable and inclusive) роста. Ее цель состоит в том, чтобы помочь преобразованию европейской экономики, а гражданам и фирмам получить максимальные выгоды от развития цифровых технологий. В Повестке дня обозначены семь приоритетных направлений деятельности: создание единого цифрового рынка, повышение оперативной совместимости, повышение дове-

рия и безопасности Интернета, обеспечение скоростного доступа в Интернет, дополнительные инвестиции в исследования и разработки, расширение цифровой грамотности и интеграции, применение ИКТ для решения проблем, стоящих перед обществом. Предполагается, что полное выполнение DAE увеличит ВВП ЕС к 2018 г. на 5%, или на 1500 евро на человека, за счет увеличения инвестиций в ИКТ, повышения качественного уровня рабочей силы, обновления общественного сектора и развития инфраструктуры для интернет-экономики [E-Government for the future..., 2014, с. 33].

В свою очередь, План действий на 2011–2015 гг. предусматривает 40 конкретных мероприятий, которые позволят гражданам и предприятиям использовать Интернет для регистрации бизнеса, поступления в университет, улучшения здоровья и обеспечения социальной защиты. Их цель состоит в оптимизации условий для развития трансграничных услуг электронного правительства, предоставляемых гражданам и предприятиям, независимо от страны их происхождения. Это, в свою очередь, подразумевает развитие среды, которая способствует взаимодействию систем и ключевых компонентов электронного правительства (таких как eSignatures и eIdentification); дополнение существующего законодательства в таких областях, как е-идентификация, электронные закупки, е-юстиция, электронное здравоохранение и др. Результатом всех этих усилий должно стать новое поколение «электронного правительства», – открытое, гибкое, с широким спектром предоставляемых услуг на местном, региональном, национальном и европейском уровне [Европа: новое поколение..., 2010].

Одна из приоритетных задач DAE – обеспечение положительного эффекта для общества в результате внедрения электронного правительства. Индикатором является достижение к 2015 г. уровня, когда электронными правительственными услугами воспользуется 50% взрослого населения и 80% предприятий. И он вполне может быть достигнут. По данным 2014 г., 46% граждан ЕС сообщали об использовании коммунального обслуживания онлайн, отмечая в качестве позитивных моментов гибкость, экономию времени и денег, упрощение процедур [E-Government for the future..., 2014, с. 32].

Важными направлениями совершенствования государственного управления и формирования электронных правительств в Европе в настоящее время признается также повышение прозрачности, участия граждан и развитие коллабораций [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274].

Прозрачность государственного управления подразумевает *информированность* граждан и *мониторинг* принимаемых решений. Для реализации прозрачности в ЕС создан целый ряд сервисов.

Центральный ресурс такого рода – портал EUROPA. Он содержит информацию о том, как устроен ЕС, ссылки на сайты институтов и ведомств ЕС, новости и события, а также ссылки, где можно почерпнуть более глубокие сведения. В 2008 г. был создан Европейский центр семантической совместимости (SEMIC.EU) – платформа для обмена знаниями и идеями между электронными правительствами и другими общеевропейскими коллаборациями. Его целью стало создание общей инфраструктуры (программ, моделей, сервисов) на основе семантических сервисов, позволяющих сайтам различных ведомств «понимать» и «переводить» друг друга на программном уровне – опознавать системы измерения, информационные фрагменты, идентификационные механизмы. Сервис создает общее семантическое пространство, соединяя разные административные системы, а также решает целый ряд вопросов, связанных с компетенциями гражданина. Он позволяет определить, к каким государственным институтам имеют отношение запросы граждан и в какие инстанции им следует обращаться [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 278].

В ЕС существует множество локальных решений по мониторингу конкретных ведомств, процессов, персоналий и компетенции. Одно из наиболее значительных – Prelex. Ресурс позволяет гражданам видеть, в какой стадии находится принятие тех или иных государственных решений и какие институты вовлечены в работу над ними [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 279].

На институциональном уровне в ЕС существуют четыре основные формы *общественного участия и контроля* государственного управления [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 279–281]:

– работа с данными и запросами граждан. Например, с мая 2012 г. функционирует «Европейская гражданская инициатива» (The European Citizens' Initiative – ECI), позволяющая направить напрямую на рассмотрение Еврокомиссии петицию, организационное или правовое предложение, в случае его поддержки 1 млн граждан ЕС, которые являются гражданами по крайней мере одной четверти государств ЕС, в области, где государства-участники имеют полномочия на общеевропейском уровне. Впервые миллион подписей собрал в марте 2013 г. проект «Право на воду», предлагающий включить воду и канализацию в число прав человека. На сегодняшний момент количество одобренных проектов значительно превышает отклоненные;

– общественные консультации – организованное комментирование и оценка правительственных проектов. Общественные консультации могут быть реализованы в форме открытого слушания, в виде закрытого слушания с участием общественных представителей, в виде фокус-группы из заинтересованных сторон либо в письменном виде (в том числе в Интернете);

– форумы – могут принимать вид воркшопа, конференции, гражданских жюри. Ключевым примером ресурса, объединяющего два последних вида, является портал «Your Voice in Europe». Внутри сайта существует деление на «консультации» и «дискуссии», а также удобная навигация по социальным ресурсам, советательным форумам и блогам разного уровня. Пользователь может представить свою точку зрения на новые инициативы в рамках общественной консультации, обсудить будущее Европы, а также оценить (в качестве обратной связи), как выполняются государственные правила и что следует изменить;

– интерактивный диалог через социальные сети для решения конкретной задачи. Так, например, функционирует Европейская сеть по информации и наблюдению за окружающей средой, в которую входят эксперты из 39 стран, около 300 национальных агентств по защите окружающей среды и другие участники, в том числе индивидуальные. Ресурс содержит план работ, расписания встреч и событий, распределение ролей среди участников, описание программных инструментов и подробное изложение всех проектов.

Кроме того, *общественный контроль* принимаемых решений в ЕС включает [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 285]:

– создание простых платформ для осуществления общественного контроля заинтересованными лицами. В 2002 г. был создан сервис Solvit (Solving problems on misapplication of Community Law). Сервис собирает жалобы граждан и бизнеса по вопросам неправильного применения законов и осуществляет поиск решения заявленной проблемы в течение 10 недель. Одновременно он же позволяет государствам-участникам совместно работать над исправлением результата неверного или ограниченного применения тех или иных законов. Европейская комиссия координирует сервис, помогает данными и необходимыми резолюциями;

– создание сервисов, позволяющих контролировать своего депутата. Например, сайт <http://www.theyworkforyou.com/> предлагает выяснить, что именно делает от вашего имени ваш член парламента или другой представитель власти. Ресурс позволяет читать дебаты, комментировать, изучать, что происходит в парламенте.

Как показывает опыт ЕС, реализация общественного участия в государственном управлении требует [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 282]:

- создание четкой структуры участия, задача которой – устанавливать правила для типов гражданского участия: информирования граждан, консультаций с ними или непосредственного вовлечения их в законотворчество. Необходим также понятный интерфейс отношений между гражданами и лицами, принимающими решения;
- развитие методологии выбора адекватных инструментов;
- строгий и непрерывный анализ процессов участия.

В качестве идеального результата гражданского участия в государственном управлении предполагается общественно согласованный «контракт» о наиболее желательном видении будущего. Но для эффективного общественного участия и контроля необходима особая *компетентность гражданина*. На всех уровнях ЕС развивается обширнейший сет методов, сервисов и платформ, призванных с разных сторон решить эту проблему, в том числе повысить цифровую грамотность населения. Например, существует портал PLOTEUS, посвященный возможностям обучения в пространстве ЕС. Другой пример – ежегодные интернет-недели. Это социальные кампании, включающие организацию событий, тренингов, соревнований, обучающих продуктов и т.д., которые направлены на обучение разных поколений IT участию и социальной активности. Цель интернет-недель – помочь людям выйти в Интернет и стать уверенными пользователями. Помимо этого, в число приоритетов европейской Стратегии 2020 входит развитие рынка цифрового трудоустройства, что связывается с прогнозируемым ростом соответствующих навыков у трудоспособного населения [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 284].

Проекты, направленные на *развитие коллаборации* органов власти и граждан для совместной разработки политик и практик в Европе, широко используют потенциал социальных сетей. Данный инструмент позволяет вовлекать в подобные практики не включенную ранее и даже не знавшую о них аудиторию. Другой вариант – создание отдельного социального ресурса. Как, например, <http://www.simpl.co/> – коллаборативная платформа для местных государственных служащих и рационализаторов из числа добровольцев по решению социальных проблем. Сайт представляет собой интерактивную платформу, на главной странице которой можно поставить вопрос либо высказаться [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 287].

Кроме того, на локальных уровнях в ЕС ежегодно создается огромное количество платформ, проектов, сервисов и приложений, связанных с различными практиками общественного контроля. Заметными трендами являются [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 291–293]:

- включение граждан в процессы взаимодействия с государством, всё чаще осуществляемое с помощью игровых и соревновательных механик;

- формирование широкого спектра социальных сервисов, позволяющего гражданам обмениваться знаниями о проблемах региона / города / улицы;

- создание большого числа образовательных сервисов, инициатив и программ;

- формирование (для стимулирования компетентного участия образованной части населения) профессиональных ресурсов участия, содержащих информацию в форме, понятной и интересной конкретным профессионалам;

- разработка проектов вовлечения ранее не включенных групп и демонстрация выгод гражданского участия в управлении;

- создание ресурсов для общественного контроля процесса модернизации общества и государства, позволяющих осмыслить феномен прозрачности на уровне населенных пунктов и сформировать повестку общественного контроля.

Опыт Европы показывает, что долгосрочный (стратегическое планирование) и комплексный подход к формированию электронного правительства приносит материальные выгоды. Урок, который, считают специалисты, может быть извлечен в целом, – то, что включение развития электронного правительства в более широкие социально-экономические стратегии крайне важно для успеха. Не следует рассматривать электронное правительство ни как автономную, ни как, прежде всего, техническую деятельность [E-Government for the future..., 2014, с. 35]. Успеху проводимых реформ также способствует учет не только экономических или управленческих закономерностей, но и специфики страны, ее исторических и социально-экономических особенностей, своеобразие менталитета населения.

Совместные и целенаправленные усилия правительственных органов на субрегиональном, национальном и локальном уровнях обеспечивают современное положение Европы как мирового лидера по уровню развития электронного правительства. По данным 2014 г. 4 европейские страны (Франция, Нидерланды, Великобрита-

тания, Финляндия) входят в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства. В двадцатке ведущих стран по уровню развития электронного правительства 11 европейских стран; 16 европейских государств входят в группу стран с очень высоким уровнем развития электронного правительства [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

Особенности современного госуправления в некоторых странах ЕС

Государственная (публичная) администрация во **Франции** играет очень важную роль. Это имеет исторические причины. Две мировые войны обусловили сильную потребность в государстве. Население выразило заинтересованность в определенном вмешательстве государственных органов в различные сферы деятельности, а продолжительный период экономического процветания обеспечил государство необходимыми средствами. Французский гражданин привык пользоваться многочисленными и качественными услугами публичных служб [Мориц М., 2013, с. 97]. И приоритетным направлением для государственного управления во Франции является предоставление услуг населению. При этом Франция характеризуется Economist Intelligence Unit¹ как «несовершенная демократия» («flawed democracy»), в отличие от «полной демократии» («full democracy») в Норвегии, Дании и Люксембурге. Отмечается слабое общественное участие в государственном управлении Франции и проблемы в работе ее государственных органов власти. Однако считается, что эта ситуация может измениться благодаря внедрению ИКТ [Жиль У., 2013, с. 53].

В условиях финансовых затруднений и бюджетного дефицита электронную администрацию (правительство) некоторые называют «божественным решением, позволяющим примирить, казалось бы, непримиримые вещи: улучшить качество предоставляемых услуг, сократив расходы» [Мориц М., 2013, с. 97]. Соответствующие реформы во Франции проводились преимущественно в 2000-е годы.

В 2003 г. во Франции был опубликован отчет об «электронной администрации на службе гражданина», в котором большое внимание обращалось на необходимость быстрого развития публичных служб, использующих ИКТ. Не без пафоса авторы отчета

¹ Исследовательская компания, аналитическое подразделение британского журнала Economist, рассчитывает индекс демократии стран мира.

написали во введении, что «переход от государства с классическим управлением к государству в сети Интернет, возможно, будет оценен будущими поколениями так же, как переход от феодализма к современному государству». В этот период господствовало стремление полностью изменить работу органов управления, упростить ее, устранить барьеры и сделать более прозрачной, чтобы прийти к публичной службе, действительно ориентированной на пользователя услуг [Мориц М., 2013, с. 98]. И связывались эти надежды в основном с внедрением ИКТ.

Но для того чтобы электронная администрация могла успешно развиваться, необходимо обеспечить ряд условий [Мориц М., 2013, с. 102]. Прежде всего, нужно наделить юридической силой электронный обмен информацией¹. Во французском праве основная новелла в этой области была внесена Законом от 13.03.2000, вводящим электронное доказательство в Гражданский кодекс, а также директивой об «электронной коммерции» от 08.07.2000. Большое значение имел ордонанс 08.12.2005 об электронном обмене информацией между пользователями и административными органами. Декрет от 01.08.2006 и ряд развивающих его документов установили юридическую регламентацию, благоприятствующую осуществлению государственных закупок с использованием ИКТ [Мориц М., 2013, с. 104]. Эти положения образуют юридическую базу электронного правительства во Франции.

Были также приняты меры по ускорению кодификации текстов и развитию законодательных банков данных в Сети; создан «Legifrance»² – портал законодательной информации. Благодаря этому сайту граждане могут получить доступ к текстам официальных законов в любой момент. Также стоит подчеркнуть качество информации, которую можно получить на сайтах французских судебных органов (Конституционный совет, Государственный совет, Кассационный суд, Счетная палата). Эти сайты содержат не только объяснения содержания судебной практики, чтобы граждане могли лучше понять ее смысл. Некоторые из них (Государственный совет, Счетная палата) содержат официальные отчеты и статьи, анализирующие осуществление государственной политики [Жиль У., 2013, с. 58].

¹ В признании электронного договора и электронной подписи Франция не оригинальна, но она начала заниматься этими вопросами одной из первых.

² <http://www.legifrance.gouv.fr/>

Сайт¹ mon.service-public.fr, открытый в 2009 г., объединяет все ведомства, ответственные за политику модернизации, которые ранее были разделены границами департаментов. Он предоставляет гражданам административную информацию, имеющую к ним отношение, и советы по защите своих прав. С его помощью легко можно проверить стадию исполнения заявки и вести диалог с государственными органами. Но сайт пользуется лишь относительным успехом (по данным 2011 г., 1,4 млн пользователей). Кроме того, лишь ограниченное число публичных служб являются его партнерами [Мориц М., 2013, с. 104; Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 422].

В 2012 г. во Франции насчитывалось уже более 40 млн пользователей Интернета, что составляло 71,6% французов от одиннадцати лет и старше. Эта цифра увеличилась в три раза за десять лет [Мориц М., 2013, с. 102]. В международном рейтинге развития электронного правительства Франция поднялась с 6-го места (2012) на 4-е (2014), заняв лидирующее положение в Европе [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

В результате предпринятых правительственными органами страны усилий, некоторые публичные услуги в сети Интернет действуют довольно успешно. Например, заполнение налоговых деклараций. В 2012 г. во Франции 12,8 млн налоговых деклараций на доходы были поданы по Интернету – это треть налогоплательщиков. Через четыре года их количество выросло до 73%. Многие другие декларации и запросы теперь могут быть заполнены в электронном виде. Государству это принесло значительную экономию, а населению – безусловную выгоду [Мориц М., 2013, с. 99]. Однако остается значительная часть населения, не знакомая с ИКТ, что создает дополнительное неравенство в доступе к услугам.

В апреле 2014 г. Франция вступила в партнерство «Открытое правительство». Первоначальная сдержанность ее позиции объяснялась восприятием этой инициативы, как предназначенной для исторической сферы влияния США (англосаксонский мир и Южная Америка) [Жиль У., 2013, с. 46]. Тем не менее Франция поддержала идею открытого правительства и старается двигаться в этом направлении, приняв в июле 2015 г. соответствующий национальный план [France, 2015].

Общее руководство развитием направления открытых данных во Франции осуществляет Генеральный секретариат по модер-

¹ http://connexion.mon.service-public.fr/auth/0?spid=http://portail.msp.gouv.fr&minlvl=1&mode=0&failure_id=0

низации государственного управления (*Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, SGMAP*), который был образован в октябре 2012 г. В феврале 2011 г. был создан проект по открытым данным Etalab (декрет N 22011–194). Он выступает в роли координатора совместных усилий госсектора и общественных институтов, управляет созданным позже порталом открытых данных *data.gouv.fr*, содействует повторному использованию открытых данных и созданию приложений [Аксенова К., 2013]. На местном уровне многие административно-территориальные образования, такие как Ренн, Париж, Бордо, приняли подобные меры. Однако этот процесс начался недавно. В него вовлечено небольшое количество данных, а те данные, которые стали открытыми, далеко не всегда хорошего качества [Жиль У., 2013, с. 59].

Ряд критериев открытого правительства, в том числе *прозрачность бюджета и доступ к государственной информации*, гарантируется ст. 34 Конституции Франции и Законом № 78–753 от 17.07.1978. Государственный совет считает, что право на доступ к административным документам фигурирует в числе основных гарантий гражданина, предоставленных ему для осуществления его гражданских свобод. Свобода мысли и выражения, а следовательно, поиск истины, восходит к идеям философии Просвещения, закрепленным еще в Декларации прав человека и гражданина 26 августа 1789 г. Это «старое право» для Франции, усиленное благодаря использованию Интернета [Жиль У., 2013, с. 55]. С 1999 г. признается конституционно значимая цель – доступность и понятность закона, – которая вменяет законодателю принимать достаточно четкие положения и недвусмысленные формулы. Наконец, правительство Франции последовательно противодействует распространению неполной, неточной и недостаточно ясной информации. В случае возникновения сложностей французские депутаты и сенаторы могут обратиться к судебной практике Конституционного совета, чтобы обжаловать решение, если они считают, что парламентские дебаты были недостаточно понятными.

Другой критерий открытого правительства – *предоставление информации о доходах и имущественном состоянии депутатов и высокопоставленных государственных служащих* – во Франции существует, но не становится достоянием общественности. Доступ к ней имеет только парламент. И приоритет отдается усилению борьбы со злоупотреблениями (коррупцией).

В целях повышения участия граждан в государственном управлении (последний критерий открытого правительства) взят курс

на создание платформ, направленных на улучшение взаимодействия между государственными служащими и гражданами при осуществлении административной реформы и определении публичной политики. В настоящее время предложения могут быть сформулированы на сайте «Ensemble-Simplifications.fu», целями которого являются модернизация и упрощение государственных услуг. Но этот сайт посещает мало пользователей, количество комментариев и конструктивных предложений невелико. Генеральный секретариат модернизации государства (SGMAP) работает над совершенствованием средств сотрудничества [Жиль У., 2013, с. 60].

Однако картина далеко не идиллическая, и для развития электронного правительства существует множество преград. По мнению французских специалистов, суть ограничений носит не столько юридический, сколько институциональный и социологический характер [Мориц М., 2013, с. 105].

Во-первых, французская администрация создана по модели, в которой многочисленные службы развивались в значительной степени автономно, и каждая отвечала за свой собственный предмет (социальное страхование, пенсионное обеспечение, пособия семье, безработица и т.д.). На техническом жаргоне такую администрацию называют «бункерной»: каждая администрация представляет собой закрытый, изолированный от других администраций комплекс. Если применять ИКТ без расчистки этих «бюрократических джунглей», провал неизбежен: каждая администрация разместит на своем сайте свои бланки, свои электронные сертификаты и т.д. Такая администрация автоматически породит «бункерную» электронную администрацию. Задачей сайта mon.service-public.fr являлось как раз снижение феномена изолированности администрации. Но речь во Франции не идет – во всяком случае, пока, – о глобальной платформе из-за невозможности связать большее количество служб и отсутствия соответствующей эргономики.

Во-вторых, государственные служащие не всегда хорошо владеют ИКТ. Большое количество государственных служащих воспитаны в «бумажной» культуре, с которой им трудно расстаться. Разумеется, ситуация улучшается, и в настоящее время электронная администрация является составной частью образования государственных служащих. Однако нужно подождать еще несколько лет, прежде чем их менталитет полностью изменится [Мориц М., 2013, с. 106].

В-третьих, в определенной степени тормозит развитие электронной администрации во Франции (в том числе гармонизацию

предоставления услуг с использованием ИКТ) децентрализация государственного управления. Управление в 26 округах, 101 департаменте и 36 600 коммунах осуществляется свободно избранными советами, что закреплено в ст. 72 Конституции [Мориц М., 2013, с. 107]. Это означает, что каждое административно-территориальное образование может развивать предоставление своих собственных услуг в сети Интернет без согласования с остальными, что приводит к существенным сложностям и к использованию ИКТ разными темпами. Очевидно, что небольшая сельская коммуна не может предложить своим жителям такие же услуги с ИКТ, как большой город, что порождает новые виды дискриминации.

В-четвертых, использование ИКТ возможно, только если пользователи его принимают, что предполагает их заинтересованность. Без этого электронная администрация обречена на провал. Например, французы приняли введение заполнения налоговой декларации по Интернету (с 2006 г.) только потому, что они были в этом заинтересованы. Снижение государством налога на 20 евро в случае подачи декларации по Интернету сыграло не последнюю роль. Чтобы быть эффективным, использование ИКТ должно быть ориентировано на пользователя, а не на администрацию. Тем лучше, если оно выгодно администрации, но это не должно быть основной целью. У граждан не должно быть впечатления, что электронную администрацию им навязывают [Мориц М., 2013, с. 110].

В-пятых, у некоторых граждан вызывает беспокойство, что государство знает о них слишком много. Еще одно опасение связано с хранением и обеспечением безопасности персональных данных, доверенных администрации. В этом отношении французы очень чувствительны. Хотя во Франции принят ряд соответствующих законов, французы очень трепетно относятся к защите персональных данных, и это служит тормозом развития электронной администрации [Мориц М., 2013, с. 109].

Но несмотря на существующие препятствия, органы управления во Франции в результате внедрения ИКТ адаптируются к условиям XXI в. — эпохе открытого правительства [Жиль У., 2013, с. 61].

Финляндия не так давно была сравнительно бедной страной. В начале 1990-х годов она пережила серьезный кризис, связанный в том числе с развалом СССР, на экономические связи с которым была в значительной степени ориентирована. Однако с помощью активной государственной политики, внедрения инноваций и реструктуризации экономика выправилась. Приоритет был отдан развитию и внедрению ИКТ. В национальных стратегиях развития на

протяжении последующих лет стало доминировать создание технологической базы информационного общества. При этом долгосрочная и целенаправленная политика финских государственных органов основывалась на исследованиях, проведенных в первой половине 90-х годов.

Первым обстоятельным государственным документом стал доклад «Национальная политика по развитию информационных сетей на 1995–1998 годы», подготовленный Министерством транспорта и коммуникаций в 1994 г. и анализировавший условия создания и развития технологической инфраструктуры для передачи данных. Вторым был доклад «Финляндия на пути к информационному обществу» национального технологического агентства ТЕКЕС (основано в 1993 г.), в котором создание современной информационно-коммуникационной инфраструктуры связывалось с изменениями в экономической и научной среде. В докладе «Информационная стратегия в области образования и научных исследований», подготовленном Министерством образования в 1995 г., дано описание изменений в администрировании образования и культуры, необходимых для достижения целей информационной стратегии [Ахонен П., 2002].

На основе этих документов были подготовлены планы действий и выделены фонды для проектов информационного общества. Министерство финансов организовало Комитет национального информационного общества и Форум информационного общества. Министерство образования подготовило программу информационного общества и предложение по созданию национальной электронной библиотеки. Министерство транспорта и связи сконцентрировало усилия на создании технических предпосылок информационного общества и охране сетевых услуг. В 1998 г. был создан Финский национальный фонд исследований и развития (СИТРА) для привлечения частного капитала к финансированию проектов, направленных на развитие информационного общества. Последовательно реализовывались меры по дерегуляции и развитию конкуренции в области оказания информационных услуг (связи, интернет-провайдеров и т.д.) [Ахонен П., 2002].

В апреле 1999 г. Министерство образования опубликовало меморандум «Национальная стратегия на 2000–2004 гг.: образование, обучение и исследования в информационном обществе». В качестве стратегической цели было заявлено превращение Финляндии к 2004 г. в одно из ведущих интерактивных обществ, основанных на знаниях. Базой для этого должно было служить обеспечение

равных возможностей для всех граждан в получении образования и развитии собственных знаний, а также в использовании информационных ресурсов и образовательных услуг. Кроме того, предполагалось установить высококачественный, этически и экономически обоснованный режим сетевого преподавания и исследований [Ахонен П., 2002].

Стране удалось достичь многого. В 1996–2000 гг. финская экономика развивалась быстрыми темпами (ежегодный прирост ВВП на 5,1%), превышающими американский (4,3%) и среднеевропейский (2,6%) уровень. Причем лидерство в росте производительности труда принадлежало именно телекоммуникационному сектору [Борисов О.Г., 2004]. Впечатлял успех фирмы Nokia как международного производителя средств связи. Широкую известность приобрела сеть FUNET (Finnish university and research network), объединившая университеты и исследовательские организации Финляндии. С сервера ftp.funet.fi тысячи пользователей могут получать программы, документы и другие материалы. В Финляндии также была разработана бесплатная операционная система Linux¹, ставшая весьма популярной [Ахонен П., 2002].

В начале 2000-х годов Финляндия, наряду с США, лидировала в мире по таким показателям, как количество сайтов на 1 тыс. жителей и доля пользователей Интернета. В 2001 г. уже около 80% финнов имели мобильные телефоны. В стране с общим населением в 5 млн использовалось 3,9 млн телефонов [Борисов О.Г., 2004]. А двое из каждых трех финнов пользовались Интернетом либо дома, либо на рабочем месте [Ахонен П., 2002]. Финляндия стала первой страной в мире, принявшей Закон об электронных услугах (в 2001 г.). В 2003 г. страна была признана самым информационно развитым обществом. В начале 2007 г. Интернетом пользовалось уже 79% населения Финляндии, из них 75% – регулярно, т.е. практически все финны моложе 40 лет, исключая маленьких детей [Информационные и коммуникационные..., 2015].

В настоящее время в Финляндии реализуется 3-я Национальная стратегия информационного общества на период с 2007 по

¹ Это программное обеспечение с открытым исходным кодом. Каждый желающий может не только ознакомиться с тем, как устроен Linux внутри, но и исправить какие-либо ошибки или недочеты системы, а также расширить ее функциональность путем дополнений или вообще вступить в команду разработчиков и стать соавтором этой операционной системы и (или) программ, входящих в состав Linux или работающих под Linux.

2015 г., целью которой является превращение страны в конкурентоспособное, комфортное для проживания общество с высоким уровнем знаний, а также высоким качеством предоставляемых услуг. В ее рамках предусмотрен целый комплекс мер, направленных на улучшение технических характеристик каналов связи, расширение сферы оказываемых услуг, снижение стоимости подключения и обслуживания, содействие внедрению новых технологий, облегчающих пользование сетью Интернет [Европа: новое..., 2010].

Финляндия уже стала первой страной в мире, где на законодательном уровне гражданам гарантирован широкополосный доступ в сеть Интернет. С 2010 г., согласно закону, государство обязано обеспечить каждому гражданину доступ в Сеть со скоростью не менее 1 Мбит/сек. К концу 2016 г. уровень скорости передачи данных достигнет 100 Мбит/сек. Использование сетевых технологий находится в Финляндии на высоком уровне. Более 90% предприятий страны имеют свои внутренние локальные сети (для фирм и компаний с персоналом свыше 100 человек этот показатель составляет 98%). Подключение к сети Интернет в Финляндии имеют 95% предприятий (с персоналом более 20 человек – 100%). Более 80% фирм и организаций имеют свои собственные домашние страницы [Европа: новое..., 2010].

Самой своеобразной чертой Финляндии является сочетание высоких темпов развития информационного общества и поддержание условий государства «всеобщего благосостояния». Опыт Финляндии по развитию информационного общества признается в качестве особой модели [Кастельс М., Химанен П., 2002]. Он разрушает стереотип о неразрывной взаимосвязи либеральной экономики, основанной на невмешательстве государства в деятельность корпораций, и высокого уровня технологического развития. Индекс социальной несправедливости (соотношение между доходами 20% самых богатых и 20% самых бедных жителей) в 2003 г. здесь составлял всего 3,6 при почти в три раза больших показателях для США (9,0) и Сингапура (9,6)¹ [Борисов О.Г., 2004]. В Финляндии каждый гражданин имеет возможность получать бесплатное государственное образование, медицинское и социальное страхование. Все эти блага финансируются за счет высоких налогов. И такая социальная политика действует при мощной поддержке всего общества.

¹ Средний показатель для передовых стран в этот период составлял 5,8, а остальной мир показывал еще большую социальную несправедливость (индекс равен 13,5) [Борисов О.Г., 2004].

В течение 20 лет Финляндии удавалось согласовывать развитие государства «всеобщего благосостояния» и информационного общества. Международное признание получили применяемые в стране стратегии активизации общественного участия в государственном управлении и координация деятельности государственных органов (министерств) [Будущее правительство..., 2011].

Примером первого служит финский стартап Microtas (<http://www.microtas.com/>) для оптимизации обработки документов и ввода данных, которые требуют большого количества черновой монотонной работы. Его цель – упрощение работы с документами путем оцифровки сложных или больших массивов данных. Платформа автоматически разбивает рабочие задания на мелкие кусочки и распределяет их между пользователями. Каждый подписанный на программу пользователь не выбирает, какую именно задачу он будет решать – это случайный выбор, о котором их просто уведомляют. Типичный пример – напечатать слово или цифру. Задачи дискретны, пользователь не знает источника данных. При этом каждая задача дублирована, чтобы избежать ошибки. Одно задание занимает около 2 секунд, а участие оплачивается из расчета примерно 1 долл. в час, что соответствует, например, удаленному работнику колл-центра. Активная группа участвующих – пользователи онлайн-игр, которые счастливы делать работу в обмен на виртуальную валюту. Способ организации самого процесса – геймификация [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 288].

В 2012 г. Национальная библиотека Финляндии в рамках программы сохранения культурного наследия создала совместно с Microtask проект Digikoot¹, в ходе которого была оцифрована вся библиотека. Пользователи просто играли в онлайн-игру и должны были строить мостики для отряда кротов, переходящих через пропасть. Для этого печатали показываемые слова. В случае ошибки мост рушился, и крот падал в пропасть. Каждое из этих слов было маленькой частью Национальной библиотеки. Подобная механика позволила осуществить огромную задачу за один месяц. Суммарно более 100 тыс. пользователей выполнили более 2 млн индивидуальных заданий [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 288].

Однако в 2010-х годах экономика Финляндии перестала быть образцовой. С тех пор как в 2008 г. разразился финансовый кризис, значительно вырос госдолг страны (составлял 60% ВВП в начале 2014 г.) и повысился уровень безработицы (до 10% соответственно).

¹ <http://www.digikoot.fi/>

Спад в экономике наблюдался в 2012 и в 2013 гг., а в 2014 г. темпы роста были близки к нулю. Финляндия вошла в группу проблемных стран еврозоны, и эксперты испытывают всё большее беспокойство по поводу ее негативной динамики [Фишер К., 2014]. По данным 2014 г. Финляндия еще входит в первую десятку стран по уровню развития электронного правительства и является одним из лидеров в этой области в Европе. Но по сравнению с началом 2000-х ее рейтинг заметно упал и продолжает ухудшаться [E-Government for the future..., 2014, с. 31].

Два фактора порождают опасения по поводу ситуации в Финляндии. Во-первых, кризис на Украине. Финляндия, чья общая граница с Россией составляет 1300 км, а экономические отношения многогранны, сильно страдает от введения взаимных санкций. С одной стороны, речь идет об инвестициях россиян в Финляндии: многие приобрели недвижимость в стране и способствовали, таким образом, становлению и развитию рынка недвижимости. Состояние туристической отрасли, в том числе в Хельсинки, также сильно зависит от гостей из России. Активную деятельность в России ведут финские предприниматели. Финский концерн Stockmann создал в России сеть филиалов; крупные финские деревообрабатывающие концерны получают значительные объемы российского сырья. В Финляндии отсутствуют сколько-нибудь значимые гидроэлектростанции, и если не считать нескольких АЭС, страна полностью зависит от поставок энергоресурсов из России. Соответственно, Россия является крупнейшим поставщиком, и ее доля в общем объеме импорта составляет 18%. Финляндия с давних пор является мостом между Западом и Востоком. Хотя политическая дистанция между соседними странами увеличивается, экономические связи остаются тесными [Фишер К., 2014].

Во-вторых, проявляется фундаментальная слабость финской экономики. Несколько лет многие были впечатлены успехом, которого добилась компания Nokia. Но кроме инновационного концерна, который временами обеспечивал 10% ВВП, в стране не было значительного числа перспективных компаний. Редким исключением является компания Kone, специализирующаяся на производстве лифтов. Однако теперь, когда компания Nokia не такая крупная, как раньше, становится понятно, что в Финляндии только одна отрасль имеет глобальную значимость – деревообрабатывающая и бумажная промышленность. Но в век повсеместного перехода на цифровой формат упомянутая отрасль экономики сталкивается с большими проблемами. За последние годы многим производст-

венным предприятиям пришлось завершить свою деятельность. Правда, такие концерны, как UPM, надеются, что их новая продукция позволит добиться успеха в сфере возобновляемых источников энергии или в качестве поставщика комплектующих для автопроизводителей, но есть ли у этой продукции шансы на успех, покажет будущее [Фишер К., 2014].

Финскому обществу в целом и предпринимателям в частности трудно наблюдать за тем, как их страна теряет статус лидера в сфере технологий. Корпорация Microsoft сокращает рабочие места, и это касается сотрудников мобильного подразделения Nokia, приобретенного Microsoft. Американский телекоммуникационный концерн Broadcom в 2014 г. объявил о закрытии центра разработок, расположенного в г. Оулу. Всё это очень болезненно для рынка труда Финляндии [Фишер К., 2014].

Эксперты отмечают, что быстрый экономический рост, прекратился, но сохраняется высокий кредитный рейтинг Финляндии, проведена реформа социальной системы. В сфере программного обеспечения формируется новая инновационная площадка. Компания Google приобрела финский стартап DrawElements, а конкурент Facebook купил две финские компании, которые специализируются на создании программного обеспечения. По данным Global Innovation Index, Финляндия занимает 4-е место в списке «инновационно развитых стран». По сведениям Failed State Index, финское общество остается одним из самых стабильных в мире [Фишер К., 2014]. И хотя социально-экономическая и политическая ситуация в стране ухудшается, накопленный инфраструктурный и человеческий капитал, в том числе в сфере использования ИКТ, а также высокий уровень организации государственного управления позволяют надеяться на преодоление кризиса и выход ее на новую траекторию роста.

Применима ли европейская модель госуправления в России?

Эволюционный опыт развития моделей управления в развитых странах для России, конечно, важен. Тем более что необходимость создания нового механизма государственного регулирования была обусловлена принципиальными особенностями трансформационного периода. Большинство институтов, необходимых для функционирования рынка, в стране отсутствовало, а экономика испытывала тяжелейшие структурные деформации.

Однако механическое перенесение на российскую почву западноевропейского и американского опыта привело к множеству

негативных последствий. В настоящее время всё большее распространение получает представление о том, что объективные особенности России слишком далеки от европейских реалий, чтобы простое перенимание зарубежных практик могло привести к успеху. К этим отличиям относят следующее: несопоставимая с европейскими масштабами территория при относительной слабости коммуникаций и разреженности единого информационного пространства; далеко зашедшая деградация материально-технической базы ряда отраслей экономики, инфраструктуры и жизнеобеспечения населения; исключительные по глубине различия в уровне социально-экономического развития территорий; существенные демографические диспропорции, социальная и физическая деградация (алкогольная, наркотическая) значительной части населения; особый патерналистски-фаталистический тип ментальности населения [Федосов П.А., 2010, с. 56].

Важнейшим отличием российской модели госуправления является ее переходный (смешанный) характер. В государствах Центральной и Восточной Европы переходный период завершился достаточно быстро в силу того, что уже первые постсоциалистические режимы сделали однозначный выбор в пользу членства в ЕС при выполнении всех соответствующих требований по реформированию системы госуправления. В России и постсоветских государствах, за исключением прибалтийских республик, такие ориентиры отсутствовали, и поиск собственной модели госуправления осуществлялся и осуществляется сегодня методом проб и ошибок. Внутренне противоречивый тип политической культуры в сочетании со специфической политпсихологией основных акторов затрудняет последовательное движение в ту или иную сторону [Федосов П.А., 2010, с. 57].

Система госслужбы в РФ отличается рядом парадоксально противоречивых признаков, которые существенным образом влияют на эффективность деятельности управленческого корпуса. С одной стороны, бесконтрольность, в силу практического отсутствия общественного, парламентского и судебного контроля. С другой – скудность вознаграждения и незащищенность госслужащих из-за неопределенности носителя ответственности за общее состояние госслужбы в стране. Разброс денежного вознаграждения государственных чиновников на высших, средних и нижних государственных должностях после проведенных преобразований достигает десятикратной величины. И всё-таки СМИ комментируют эти цифры как доказательство «сверхфинансирования» [Федосов П.А., 2010, с. 58].

Чиновничество является объектом огульного поношения со стороны СМИ и недобросовестных политиков, как бы забывающих о том, что они сами являются высшими государственными служащими и, по сути, должны нести непосредственную политическую ответственность за подбор кадров, их квалификацию и нравственность. Многолетние наблюдения за госслужащими одной из высших ступеней «табеля о рангах», а затем с позиции сотрудника частной компании, ответственного за контакты с государственными учреждениями, убеждают в том, что ориентация молодых госслужащих на чиновничью карьеру за счет эффективной и безупречной госслужбы – довольно редкое явление. Гораздо чаще встречается мотивация, исходящая из того, что должность в федеральном или региональном министерстве является хорошим источником опыта и стартовой площадкой для перехода в бизнес-структуры, не говоря уже о коррупционных возможностях [Федосов П.А., 2010, с. 58].

В совокупности указанные особенности российской системы госуправления и составляют те «обстоятельства непреодолимой силы», которые делают заведомо бесперспективными надежды на быстрые перемены с помощью реформ, скроенных по европейским лекалам. Отечественный опыт государственного управления и опыт успешных преобразований в этой области стран Евросоюза свидетельствует, что в России необходимы следующие меры в политической и административной сферах [Федосов П.А., 2010, с. 58–59]:

- зафиксировать то положительное, что дала проделанная работа (например, регламентация процедур), и перейти к тактике частичных изменений и усовершенствований;

- ослабить администрирование политической сферы, ликвидировать или радикально сократить и переформатировать в духе перехода от администрирования к мониторингу те подразделения Администрации Президента РФ, которые непосредственно занимаются администрированием политических процессов (партстроительства, федеральных и региональных выборов и т.п.);

- пересмотреть избирательное законодательство и практику проведения выборов в сторону понижения проходных барьеров, отказа от использования административного ресурса, в частности включения в избирательные списки в качестве «локомотивов» авторитетных деятелей исполнительной власти, не планирующих переходить в законодательные органы. Решительно повысить роль федерального и регионального парламентов в формировании органов исполнительной власти и контроле над их деятельностью;

- постепенно вносить коррективы в региональную политику, наделяя регионы и муниципалитеты реальными финансовыми средствами за счет налоговых поступлений;

- отказаться от имитации местного самоуправления там, где население по социально-экономическим и социально-психологическим параметрам неспособно к его осуществлению;

- прекратить огульное шельмование госслужащих, одновременно усилив личную ответственность чиновников всех уровней за результаты работы, а также укрепить материально нижние и средние этажи государственной службы. Одновременно развернуть реальную борьбу с коррупцией, начав с выяснения источников приобретения имущества высшими должностными лицами и их ближайшими родственниками и ужесточив санкции за мздоимство, предусмотрев, в частности, возможность конфискации имущества.

Ослабление административного вмешательства в политику, повышение роли парламентов всех уровней, разумная децентрализация принятия решений могут постепенно создать условия для перехода от нынешней имитации политической конкуренции к усилению конкуренции реальной. Если не выдумывать в очередной раз чего-то небывалого и уникального, то главными акторами этой конкуренции должны стать политические партии. Как в роли правящей партии, так и в роли оппозиции они должны превратиться из симулякров в реальных и основных субъектов взаимодействия государства и общества, общественного контроля и принятия политических решений, задающих ориентиры и рамочные условия для управления государством [Федосов П.А., 2010, с. 59].

Определенная политическая конструкция, в том числе реальная политическая конкуренция и соответствующая политическая воля – это необходимые условия для того, чтобы заработали важнейшие механизмы контроля за деятельностью госаппарата, альтернативного рекрутинга управленческих кадров и всего того, без чего немыслимо современное эффективное государственное управление. Опыт восточноевропейских стран свидетельствует, что достижение таких результатов вполне реально. Главный урок европейских административных реформ для России состоит в том, что необходимо отказаться от стратегии слепого копирования западного опыта, особенно от практики англосаксонских государств. Гораздо продуктивнее ориентироваться на медленный эволюционный путь преобразований, сохраняя социокультурную специфику государственного управления.

В отличие от американской модели отношений граждан с государством (так называемой административной), в основе которой лежит управление потоками информации с целью максимально эффективной и быстрой доставки информации потребителю, в Европе преобладает так называемая партисипативная модель, которая отражает многообразие связей между гражданами и государством, а также разрастание горизонтального уровня – пользовательских сетей [Потупчик К., Фёдорова А., 2014, с. 274]. И проводимые в конце XX – начале XXI в. административные реформы в западно-европейских странах опирались на традиции конституционной демократии, высокий уровень экономического развития и «веберовские» традиции «идеальной бюрократии». Они должны были соединить новые коммуникативные технологии информационного общества и демократическую практику государств, а предоставление публичных услуг с использованием ИКТ – согласовываться с существующими принципами административного права. Особое влияние на ход реформ оказала европейская интеграция, которая вела к унификации практик государственного управления.

Однако нигде реформаторам не удалось полностью достичь запланированных целей. Только по некоторым направлениям достигнуты позитивные показатели (сокращение и рационализация количества органов власти федерального уровня, уменьшение числа государственных служащих и др.).

В настоящее время можно говорить о формировании европейской «рамочной модели» государственного управления, которая достаточно эклектична и включает следующие направления: информатизация и дебюрократизация, децентрализация (деконцентрация, аутсорсинг), приватизация и введение экономических элементов регулирования управленческих процессов; сервисное администрирование, корпоративизм и неокорпоративизм; принципы «надлежащего управления» («good governance») и «активизирующего государства». Государственные структуры инициируют процесс решения общественных проблем и выступают в роли посредника, предоставляя в дальнейшем обществу действовать самостоятельно. В целом такое государство только устанавливает рамки ответственности для граждан и способствует развитию гражданской и деловой активности. Однако данная «рамочная модель» не претендует на полноту, поскольку государственное управление в странах ЕС базируется на культурной гетерогенности и партикуляризме, что непосредственно отражается в системах государственного управления каждой отдельной европейской страны.

Список литературы

1. Аксенова К. Открытые данные Франции: организационная структура // Госбук. Сообщества. – М., 15.03.2013. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/70341>
2. Ахонен П. Телекоммуникация в Финляндии // VneshMarket.Ru. Европа. Финляндия. Информация о стране. – 2002. – Режим доступа: http://www.vneshmarket.ru/content/document_r_F9DB6634-686E-421F-96F2-BE5B11EAE5BD.htm
3. Борисов О.Г. Особенности формирования информационного общества // Олбест. База знаний: глобальная сеть рефератов. Коллекция рефератов Revolution. Социология и обществознание. – 2004. – Режим доступа: http://knowledge.allbest.ru/sociology/2c0a65625a2bd68a5c53a89521306c27_0.htm
4. Будущее правительство: Уроки, извлеченные по всему миру: Совет «Будущее правительство» по глоб. повестке Всемир. экон. форума / Пер. с англ.; Ин-т развития информ. о-ва. – М., 2011. – 97 с.
5. Государственная политика и управление / Под ред. Л.В. Сморгунова. – СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – 280 с.
6. Дубровин Ю.И. Современные административно-государственные реформы в ведущих странах Европейского союза. – М.: Социал.-полит. мысль, 2008. – 218 с.
7. Европа: новое поколение «электронного правительства» 2011–2015 гг. // Lincompany. Все об «электронном правительстве». – Астана, 2010. – Режим доступа: <http://lincompany.kz/index.php/component/content/article/1352>
8. Европейские принципы государственного управления // Публикация СИГМА. – Париж, 1999. – № 27. – 28 с. – Режим доступа: http://www.sigmaweb.org/publications/Sergei_Rus_SP27_99Rev1.pdf
9. Жиль У. Французская модель – открытое правительство: Право цифровой администрации в России и Франции: Сб. науч. материалов Российско-французской международной конференции (27–28 февраля 2013 г., г. Москва). – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 43–68.
10. Информационные и коммуникационные технологии // Торговое представительство Российской Федерации в Финляндии. Экономика Финляндии. – Хельсинки, 14.05.2015. – Режим доступа: <http://www.rusfintrade.ru/site/economy/ict/>
11. Калабеков И.Г. Российские реформы в цифрах и фактах. – 2-е изд., перераб., и доп. – М.: РУСАКИ, 2010. – 498 с.
12. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель / Пер. с англ. А. Калинина, Ю. Подороги. – М.: Логос, 2002. – 219 с.
13. Мориц М. Публичные службы и развитие информационных технологий во Франции. Между юридической осуществимостью и институциональными барьерами // Право цифровой администрации в России и Франции: Сб. науч. материалов Российско-французской международной конференции, (27–28 февраля 2013 г., г. Москва). – М.: ООО «ПОЛИГРАФ-ПЛЮС», 2013. – С. 97–110.

14. Национальные модели информационного общества / Отв. ред. Е. Вартанова, науч. ред. Н.В. Ткачева. – М.: ИКАР, 2004. – 406 с.
15. Потупчик К., Фёдорова А. Власть над Сетью: как государство действует в Интернете. – М.: ООО «Издательство Алгоритм», 2014. – 352 с.
16. Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран: Учеб. пособие / МГУ им. М.В. Ломоносова. – М.: Аспект Пресс, 2004. – 414 с.
17. Федосов П.А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – М., 2010. – Т. 3, № 2. – С. 51–59.
18. Фишер К. Финляндия переживает кризис: Север готовит Европе очередную проблему // InoСМИ. Ru. Мир. – 30.07.2014. – Режим доступа: <http://inosmi.ru/world/20140730/222028637.html>
19. Шмелев И.В. Доктрина эффективного государственного управления: элементы и содержание на примере стран ЕС // Молодой ученый. – Казань, 2014. – № 16. – С. 313–315.
20. Council of Europe conference of Ministers responsible for spatial/regional planning // Council of Europe. Democracy. Good governance. – Bruxelles. – Mode of access: http://www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/cemat/default_en.asp (дата обращения июль 2015 г.).
21. Die politischen systeme osteuropas / Wolfgang I. (Hrsg.). – Wiesbaden: Opladen. Leske & Budrich, 2002. – 916 p.
22. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
23. European governance – a white paper // Official journal of the European Commission. – Bruxelles, 2001. – P. 1–29. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/>
24. France. Introduction // Open Government Partnership. Countries. – 09.07.2015. – Mode of access: <http://www.opengovpartnership.org/country/france>
25. Government at a Glance 2013 // OECD Publishing. – Bruxelles, 2013. – 196 p. – Mode of access: http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/gov_glance-2013-en
26. Lijphart A. Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries. – N. Haven; L.: Yale univ. press, 1999. – 368 p.
27. Recommendation Rec (2004) 15 of the Committee of Ministers to member states on electronic governance («e-governance») // Информация для всех. Библиотека. Документы. ЕС. – М., 2004. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/ofdocs/eu/rec0415.htm>

Е.А. Пехтерева

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО СИНГАПУРА

Сингапур – небольшое государство с площадью 707,1 кв. км и населением в 5,462 млн человек [Singapore, 2015]. Правительство Сингапура с момента обретения страны независимого статуса в 1965 г. осознало, что в долгосрочной перспективе невозможно конкурировать с более крупными государствами, которые располагают большими природными ресурсами, и где издержки производства более низкие. Поэтому Сингапур пошел по пути создания наукоемкой экономики и активно привлекал компании, строящих свою деятельность на основе творческого подхода и знаний.

Современный Сингапур – это электроника и точное приборостроение, производство оптических инструментов и линз, самолетостроение и самые современные буровые платформы для нефти и газодобычи, компьютерная техника и судостроение, металлургия и нефтехимия. Сингапурский порт (точнее, пять портов, расположенных в черте города) – четвертый в мире по перевалке грузов после Роттердама (Нидерланды), Йокогамы и Кобэ (Япония). Сингапур – третий по значению и объему операций мировой финансовый центр после Нью-Йорка и Лондона. Сегодня Сингапур – это одна из самых прогрессивных и активно развивающихся экономик мира.

Главным идеологом и созидателем сингапурского экономического чуда был его премьер-министр (с 1965 до 1990 г.) Ли Куан Ю. Этот политик направил свою деятельность на развитие и процветание государства. Большую часть жизни Ли Куан Ю прожил в «старом мире», в котором технологии не имели определяющего значения. Когда Интернет только появился, ему было уже 70 лет. Однако он очень быстро оценил потенциал новых технологий, роль знаний и науки [Белоусов С., 2015; Пидлуцкий О., 2007].

В результате осознанных и целенаправленных усилий в течение последних 25 лет Сингапур совершил огромный скачок. Страна, где совсем недавно 40% граждан были неграмотны, сегодня представляет собой крупнейший научный центр Юго-Восточной Азии, в котором сконцентрированы 170 самых передовых научно-исследовательских институтов. Сингапурский центр квантовых технологий известен на весь мир. Лучшие университеты страны: Национальный университет Сингапура и Наньянский технологический университет – входят в топ-100 лучших вузов мира (22-е и 39-е места в рейтинге университетов мира QS). Два новых вуза: Сингапурский университет управления (Singapore Management University) и Сингапурский университет технологий и дизайна (Singapore University of Technology and Design), – по мнению специалистов, также скоро смогут занять высокие места в рейтинге. В Сингапуре работает большой филиал авторитетной бизнес-школы INSEAD и многие известные научные учреждения [Белоусов С., 2015].

Правительству Сингапура удалось создать национальную научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую инфраструктуру, выстроить систему защиты права интеллектуальной собственности. При этом существенные средства направлялись на устранение бюрократических препятствий во всех сферах жизни. Но самые главные и важные нововведения в Сингапуре касаются работы его правительства [Гутри И.С., 2003].

Ни одна работа, посвященная новым технологиям в работе правительства, не обходится без упоминания Сингапура и изучения его опыта в плане создания электронного правительства и внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в жизнь общества¹.

История создания электронного правительства

В 1980 г. Правительством Сингапура была принята Программа компьютеризации гражданских служб (The Civil Service Computerisation Programme), рассчитанная на 20 лет. В соответствии с ней все административные службы были оснащены компьютерами, а чиновники – обучены высокотехнологичным методам работы. Это

¹ Под электронным правительством в данном случае подразумевается использование правительственными департаментами информационных и коммуникационных технологий для обеспечения взаимоотношений с гражданами, бизнес-структурами и другими подразделениями системы власти.

позволило ускорить процесс принятия решений и избавило чиновников от огромного объема бумажной работы, что повысило эффективность деятельности государственных служб. Уже в начале 90-х годов страна смогла приступить к созданию сети центров общедоступных данных (ЦОД)¹.

В 90-е годы в Сингапуре было принято много важных решений и программ действий, способствующих построению электронного правительства. Так, в 1990 г. была создана государственная комиссия по стандартизации. В 1998 г. был принят закон об электронных транзакциях, который придал юридическую значимость и защищенность электронной коммерции, а затем и использованию платежных систем для работы с государственными структурами. Правительство Сингапура создало необходимые для ведения электронной коммерции юридическую систему и регулирующие механизмы, куда входят процессы засвидетельствования подлинности, защиты интеллектуальной собственности, выработки основных положений договоров, решение споров и обеспечение конфиденциальности. Законом был определен правовой статус электронных контрактов и цифровых подписей. Была также создана понятная система показателей для измерения прогресса в электронном правительстве (включает в себя показатели IT-отрасли, государственного управления, отношения общества к деятельности государства). В 1995 г. была принята Программа государственной службы XXI в., которая стала неформальным этическим кодексом (хотя документ носит практический характер) поведения государственных служащих, пропагандирующим результативность, ответственность, благожелательное отношение к обратившимся гражданам, непрерывность обучения [Гутри И.С., 2003; Опыт Сингапура., 2011].

Важным событием в рамках выстраивания модели государственного управления в Сингапуре явилось создание в 1999 г. государственного Агентства по развитию ИКТ (IDA – Infocommuni-

¹ Дата-центр, или центр (хранения и) обработки данных (ЦОД/ЦХОД), – выполняет функции обработки, хранения и распространения информации, как правило, в интересах корпоративных клиентов. Он ориентирован на решение бизнес-задач путем предоставления информационных услуг. Консолидация вычислительных ресурсов и средств хранения данных (т.е. серверного и сетевого оборудования) в ЦОД позволяет сократить совокупную стоимость владения IT-инфраструктурой за счет возможности эффективного использования технических средств, например, перераспределения нагрузок, а также за счет сокращения расходов на администрирование [Дата-центр // Wikipedia. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Дата-центр> (дата обращения июль 2015 г.)].

cation Development Authority). Агентство было наделено широкими полномочиями по разработке, реализации и мониторингу финансирования программ электронного правительства. Таким образом, в Сингапуре появился единый центр государственной технологической политики, который отвечает за информатизацию ведомств во всей стране.

IDA инициирует идеи и координирует работу соответствующих отраслевых министерств по реализации программ, принятых правительством Сингапура в рамках стратегического плана развития электронного правительства. В ведение агентства входят закупка, внедрение и последующая эксплуатация систем электронного правительства. Например, в министерствах отсутствуют собственные ИТ-службы – эти задачи решают сотрудники Агентства. Тем самым на организационном уровне в Сингапуре исключаются межведомственные барьеры и противоречия по использованию средств, направленных на ИКТ. О бюджетных тратах раз в год IDA отчитывается перед Министерством финансов Сингапура, курирующим развитие электронного правительства и обеспечивающим жесткий контроль за расходованием средств. Агентство возглавляет Премьер-министр, что говорит о важности бесперебойной и ритмичной работы электронного правительства для власти [Исайков В., 2009; Опыт Сингапура..., 2011].

К началу 2000 г. Правительство Сингапура создало защищенную телекоммуникационную сеть (Интранет), государственный портал www.gov.sg, имеющий две составляющие: внутреннюю (общение внутри органов государственной власти) и внешнюю (общение с гражданами и другими внешними партнерами государства). Отдельное внимание было уделено инструментам межведомственного взаимодействия на основе системы стандартов под названием «Сервисно-ориентированная технологическая инфраструктура» [Опыт Сингапура..., 2011]. Продуманная, хорошо разработанная, надежная и при этом гибкая инфраструктура является необходимым элементом для поддержки и реализации инициатив электронного правительства.

Дальнейшие государственные планы построения электронного правительства совершенствовались и менялись по ходу их постепенной реализации. Принимаемые планы рассчитывались на среднесрочный период (в пределах 5 лет). При их выполнении реализовывались важные экономические проекты, в которых принимали участие сразу нескольких отраслевых министерств, одно из которых было ответственным за конечный результат [Опыт Сингапура..., 2011].

После многосторонних консультаций и переговоров на всех уровнях государственного управления был разработан и в 2000 г. принят План по развитию виртуальных методов работы правительства – e-Government Action Plan (2000–2003). На его реализацию было выделено 1,5 млрд сингапурских долл. Главной задачей на этом этапе было признано выдвижение электронного правительства Сингапура в ряды мировых лидеров в данной области. С этой целью были разработаны шесть стратегических программ, а именно:

- развертывание электронных сервисов (Electronic Services Delivery): все государственные услуги, которые технически могут быть оказаны в электронном виде, или для улучшения качества которых могут быть использованы электронные каналы, должны быть оказаны в электронном виде;

- использование базы накопленных знаний для создания рабочего пространства (Knowledge-based Workplace): государственные служащие на всех уровнях должны быть ИТ-грамотны и использовать преимущества ИКТ для улучшения рабочих процессов, предоставления услуг и работы в команде;

- технологическое экспериментирование (Technology Experimentation) должно способствовать более активному приспособлению государственных органов к быстро изменяющимся техническим условиям и снизит вероятность принятия неправильных инвестиционных решений;

- совершенствование функциональной эффективности (Operational Efficiency Improvement): компьютерное оснащение должно быть самым современным;

- создание крепкой и гибкой инфраструктуры коммуникаций (Adaptive and Robust Infocomm Infrastructure): быстрая конвергенция телекоммуникаций, радио-технологий и информационных технологий открыла возможности снижения издержек электронного правительства;

- просвещение в области информационных технологий (Infocomm Education): образовательные программы в сфере ИКТ дают знания не только в изучении компьютерных систем и приложений, но и в использовании ИКТ для улучшения рабочих процессов и доставки государственных услуг потребителю [Гутри И.С., 2003; Перевозкин Ю., 2009].

Последующий e-Government Action Plan II был рассчитан на 2003–2006 гг. К перечню приоритетных задач добавились еще три, направленные на: 1) удовлетворение потребительских нужд; 2) раз-

витие диалога правительства с населением; 3) расширение представительства государственных структур в Интернете [e-Government Action..., 2011].

Однако и в Сингапуре есть люди, не имеющие в личном пользовании ни компьютеров, ни Интернета. Для этой части населения в октябре 2005 г. была запущена специальная инициатива CitizenConnect. Она предусматривала создание для малоимущих или не имеющих навыков работы с компьютерами граждан возможности бесплатного доступа в Интернет в различных общественных зданиях по всему острову, а также включала в себя различные варианты помощи в пользовании правительственными онлайн сервисами [Перевозкин Ю., 2009].

В соответствии с очередным, принятым в мае 2006 г., планом iGov2010, для дальнейшего внедрения телекоммуникационных технологий в жизнь общества и правительства было выделено и освоено еще 2 млрд сингапурских долл. В соответствии с этим планом были детально проработаны следующие четыре направления работы:

- увеличение доступности и зоны охвата е-сервисов, их функциональное насыщение (Increasing Reach and Richness of e-Services);
- повышение информированности граждан в области электронного диалога с правительственными службами (Increasing Citizens Mindshare in e-Engagement);
- синергизм внутриправительственных структур и увеличение их производительности (Enhancing the Capacity and Synergy in Government);
- усиление национальной конкурентной среды (Enhancing the National Competitive Advantage).

Достигнутые результаты

Специалисты выделяют пять стратегических целей развития электронного правительства в Сингапуре [Гутри И.С., 2003]:

1. Выстроить работу в цифровом формате.
2. Доставлять потребителю государственные услуги в электронном виде.
3. Быть упреждающим и отзывчивым для граждан.
4. Использовать ИКТ для открытия новых возможностей взаимодействия с обществом и отдельными его членами.
5. Быть инновационным (с помощью ИКТ).

В 2003–2004 гг. в стране было завершено создание единого портала SingaporeONE, объединившего услуги разных государственных организаций. В результате в Сингапуре появилась новая модель взаимодействия общества и властных структур: в он-лайн режиме заработали более 1600 правительственных сервисов.

Реализация плана iGov2010 вывела электронное правительство Сингапура на новый уровень. Проведенный по его завершению опрос 2800 респондентов показал, что 9 из 10 граждан Сингапура удовлетворены работой электронных госуслуг и 93% граждан готовы рекомендовать использовать их для взаимодействия с госорганами. Само же государство за счет эффективного использования систем, процессов и данных электронного правительства смогло сэкономить более 140 млн долл. США за 5 лет, в течение которых реализовывался iGov2010 [Садовская К., 2011].

При этом развитие электронных государственных услуг не исключает при этом персонального контакта граждан с чиновниками. Разработчики планов развития электронного правительства были озабочены также проблемой удовлетворения специфических и индивидуальных потребностей людей, а потому предусмотрели создание бизнес-порталов для малых и средних предприятий и персонифицированных домашних страниц для отдельных граждан. Специалисты считают, что новые возможности ведения бизнеса постепенно меняют характер взаимоотношений между гражданами и правительством в сторону интерактивности и большего взаимодействия.

Гарантирование защиты персональных данных и информационных систем служит укреплению доверия к этим системам со стороны населения. Необходимо заметить, что все электронные правительства сталкивались с необходимостью идентификации граждан-пользователей. Для доступа к разным электронным сервисам гражданам приходилось регистрировать разные идентификационные данные и отдельному человеку становилось все труднее в них ориентироваться. В Сингапуре для всех правительственных транзакций гражданин использует лишь один пароль: SingPas. Эта инициатива была успешно реализована еще в 2003 г. SingPass можно считать отличным примером внедрения инноваций с учетом интересов простых граждан. Специалисты, однако, предлагают разработать программу, позволяющую для большей безопасности и защиты персональных данных использовать SingPass в сочетании с картой идентификации личности гражданина Сингапура: NRIC – National Registration Identity Card) [Гутри И.С., 2003; Перевозкин Ю., 2009].

Как было провозглашено еще в e-Government Action Plan I, служение людям является основой и главной целью всех инициатив электронного правительства Сингапура. Самым успешным проектом сингапурского правительства во взаимоотношениях с гражданами специалисты признают решение жилищной проблемы, за что Сингапур называют «страной новоселов». Многие специалисты считают, что именно успешное проведение жилищной реформы дало реальный старт инновационному развитию Сингапура, который, обладая практически единственным ресурсом – людьми, превратился в страну, в которой удобно жить и работать, выгодно вести бизнес. Немалую роль в решении жилищной проблемы сыграли электронные сервисы, позволяющие вести работу ЖКХ рационально и грамотно.

Важнейшим проектом Правительства Сингапура стал специальный портал системы государственных закупок GeBiz (www.gebiz.gov.sg). Это успешный пример деятельности электронного правительства, который облегчает работу по проведению тендеров по государственным закупкам и в целом взаимоотношения между бизнес-структурами и государством. GeBiz – это интегрированная непрерывная система, позволяющая соответствующим государственным ведомствам проводить тендеры и осуществлять государственные закупки. Это тщательно разработанный и прозрачный механизм государственных закупок, который включает клиентские приложения для поставщиков, программное обеспечение для заказчиков (агентств) и платежную платформу.

GeBIZ является общим универсальным порталом, на котором размещены все предложения и запросы в сфере госзаказа. Портал состоит из трех компонентов: GeBiz Enterprise – для децентрализованных закупок, проводимых государственными служащими; GeBiz Professional – предназначен для руководителей по закупкам при администрировании комплексных тендеров; GeBIZ Partner – для сообщества поставщиков, чтобы они могли оперативно реагировать на потребности государственных структур. Поставщики имеют возможность знакомиться с информацией о государственных закупках, скачивать информацию о тендерах, а также размещать свои предложения в режиме on-line с применением электронно-цифровой подписи.

GeBIZ принадлежит Министерству финансов Сингапура, а оператором его является Агентство по науке в сфере защиты и технологий, созданное при Министерстве обороны Сингапура (DTSA). В разработке этого проекта участвовали DTSA и коммерческая

IT-компания NIIT. NIIT и сегодня обеспечивает обслуживание и поддержку портала как партнер правительства.

Через GeBiz ежегодно проходит товаров и услуг примерно на 10 млрд сингапурских долл. В системе участвуют 20 тыс. поставщиков и 150 агентств. В основе GeBiz лежит так называемая ячейка приобретения, которую составляют чиновники-оценщики заявок (ими не могут быть представители агентств, разместивших саму заявку), заявители, специалисты по финансам. Когда поставщик отобран, ему предлагается совершить поставку в определенный срок, и по истечении недели с момента поставки (это время требуется государству, чтобы убедиться, что поставка совершена согласно договору), через систему GeBiz совершается электронный платеж.

Правительство Сингапура, являясь собственником GeBiz, оценив удобство и эффективность всей разработанной системы госзакупок, решило продавать его в другие страны. Компания NIIT получила право продвигать продукт, обеспечивать его настройку и сопровождение у клиентов. Коммерческий успех проекта GeBiz обусловлен правильной бизнес-логикой процессов приобретения и продаж. При этом четко разделены сферы ответственности: правительство обеспечивает контроль и следит за соответствием процесса закупки общепринятым стандартам и законам, а NIIT, как частный партнер государства, обеспечивает всю техническую поддержку: от выбора программно-аппаратного обеспечения и до выбора и внедрения соответствующих технологий. Правительство реально оставило себе контрольно-надзорные функции, сумев передать остальные функции партнеру. Немаловажную роль сыграли контрактные соглашения об уровне качества сервиса со стороны поставщиков. В случае нарушения требований к качеству вступают в силу жесткие штрафные санкции. Так государство использует потенциал и знания частной компании-партнера для обеспечения своих интересов [Опыт Сингапура., 2011].

Современная ситуация

В июне 2011 г. в Сингапуре официально стартовала Программа eGov2015, которая была призвана продолжить и развить реализованные ранее проекты в области построения электронного правительства. Государственная стратегия предусматривает использование всех электронных видов сервиса. Это означает, что государственные услуги могут предоставляться через Интернет, мобильную связь, цифровое телевидение, центры обслуживания телефонных вызовов.

В рамках eGov2015 предполагается, что граждане будут выступать не только как потребители государственных услуг, но уже и как активные участники диалога с правительством – власти ждут от них обратной связи, комментариев и рекомендаций. В этих целях развиваются специальные сервисы – например, приложения для iPhone, которые позволят находиться в постоянном контакте с городскими советами, сообщать о происходящих инцидентах или выявленных проблемах, с тем, чтобы власти могли знать мнение граждан и оперативно реагировать на все их обращения. Ориентация на мобильные сервисы – один из приоритетов программы eGov2015. Таким образом, правительство принимает во внимание ситуацию, когда на долю смартфонов в Сингапуре приходится 72% от всех используемых мобильных телефонов, широкополосный доступ в интернет имеют 82% пользователей. Бесплатный Wi-Fi доступен практически на всех автобусных маршрутах и станциях метро [Facts & Figures, 2015].

По данным опроса, проведенного в 2011 г. Институтом политических исследований Сингапура, каждый третий житель страны старше 21 года получает информацию из цифровых источников. Быстрое распространение Интернета, мобильного доступа, а также развитие социальных сетей стимулирует правительство к более активному вовлечению этих каналов в программы работы электронного правительства.

В рамках программы eGov2015 был анонсирован запуск мобильного портала mGov@SG, который объединил более 40 мобильных сайтов и приложений для iPhone и смартфонов на платформе Android, разработанных различными правительственными структурами. При создании портала за основу была взята концепция AppStore, мобильного приложения для iPhone, который на своей платформе объединяет программные приложения, разработанные различными компаниями и отдельными программистами. Вице-премьер и министр внутренних дел Сингапура Тео Чии Хин по этому поводу сказал: «Если существует подходящая платформа, поддерживаемая адекватными инструментами и привлекающая талантливых специалистов, инноваторы – компании или отдельные личности, не являющиеся госслужащими – могут предлагать множество хороших решений, ценных для всех граждан. Правительство Сингапура рассматривает возможность развития подобных объединяющих платформ, чтобы поощрять появление новых идей». Такими идеями стали, например, SGPedia, ресурс о Сингапуре для туристов, использующий геолокационные возможности

мобильных устройств. А также платформа обмена геопространственными данными, OneMap, которая содержит 60 различных карт. Департамент статистики Сингапура разработал PopulationQuery – инструмент, который дополняет платформу OneMap: с его помощью удобно отслеживать не только погоду, рельеф местности, названия и расположение улиц в разных районах Сингапура, но и плотность проживающего население, направления его перемещения в течение дня, транспортные маршруты. Это помогает как ученым (экологам и демографам), так и обычным гражданам, например, в выборе при покупке квартиры. Бизнесмены, ориентируясь на данные портала с конкретной привязкой к месту, могут лучше организовать свой бизнес [Huang E., 2013].

Всего на сегодняшний день в стране насчитывается свыше 100 мобильных приложений, расширяющих государственные электронные услуги, которые разработаны компаниями и индивидуальными разработчиками. Тематика этих приложений весьма разнообразна и варьируется от информации по наличию свободных мест на парковке до сведений по бездомным или потерявшимся животным [Сингапур дорабатывает..., 2013].

Более половины населения Сингапура зарегистрированы в сети Facebook. Соответственно, в рамках новой программы eGov2015 власти активно используют социальные сети, в том числе для продвижения сервисов государственных органов и решения определенных социальных задач. Министерство здравоохранения, например, через социальные сети пропагандирует здоровый образ жизни. Кроме того, была запущена и собственно государственная социальная сеть REACH (Reaching Everyone for Active Citizenry@Home) – с тем, чтобы граждане могли давать свои комментарии и рекомендации по развитию правительственных проектов, а также получать электронные консультации по интересующим их вопросам.

Важным направлением программы eGov2015 стало создание и развитие специального портала для обмена данными – data.gov.sg. Проект разрабатывался по аналогии с подобными инициативами в США, Великобритании и Австралии и был запущен в 2011 г. Открытость и доступность для граждан страны большинства правительственных баз данных – принципиально новый аспект программы.

В конце 2013 г. в рамках программы социальных инноваций уже был опубликован большой массив данных. Было также объявлено о намерении перевести все данные в машиночитаемый формат, на компакт-диски, например. Заместитель премьер-министра Сингапура, г-н Т. Шанмугаратнам (также занимающий пост министра

финансов Сингапура), определил процедуру открытия доступа к новым базам данных как еще один шаг «на пути Сингапура к полностью электронному правительству», а использование этих данных как «новый образ мышления». Этот политик считает, что все усилия государственных структур должны быть направлены на реализацию программ электронного правительства [Сингапур дорабатывает..., 2013].

Перевод всех общедоступных данных с порталов data.gov.sg и www.onemap.sg в машиночитаемый формат на портале One-stop data позволит всем заинтересованным лицам и организациям легче использовать представленную информацию «нарезая ее и собирая» (slice and dice) в удобном для себя объеме и формате.

В настоящее время в машиночитаемом формате опубликовано порядка 50% данных. И портал открытых данных Сингапура содержит 8700 баз данных, принадлежащих 60 государственным департаментам. С момента запуска портала в 2011 г. количество баз данных увеличилось на 60% [Сингапур дорабатывает..., 2013].

В 2012 г. начал активно развиваться портал eCitizen («Электронный гражданин»), который предоставляет гражданам пакет интегрированных услуг, ранее предоставлявшихся различными правительственными ведомствами (<http://www.egov.gov.sg/>). Информационное содержание портала адаптируется под индивидуальные нужды граждан: в eCitizen внедрена система рекомендации полезных ссылок и сервисов в зависимости от возраста пользователя. Так правительством поощряется доступ граждан к услугам электронного правительства с домашних или рабочих компьютеров в любое удобное для граждан время [Гутри И.С., 2003].

С портала eCitizen каждый гражданин Сингапура может не только получить информацию о том или ином государственном ведомстве, но и совершить необходимые ему операции, традиционно требующие больших временных затрат и многократного хождения по официальным инстанциям. Безусловным достоинством компьютеризации взаимоотношений гражданина с государственными органами является то, что клиенту высокоразвитого правительственного сайта совершенно не нужно знать ни о местонахождении того или иного учреждения, ни о режиме его работы, ни о «физической сущности» той операции, которую ему надлежит выполнить. Да и никаких углубленных компьютерных знаний от него, в принципе, не требуется.

Каждый житель Сингапура может завести персональный логин и пароль на сайте государственных услуг и даже привязать его

к номеру мобильного телефона. После чего он получает возможность, например, посмотреть состояние своих пенсионных отчислений на экране мобильного телефона. С февраля 2010 г. в сингапурской государственной системе услуг могут регистрироваться даже отдельные держатели рабочих виз.

Портал eCitizen Сингапура получил международное признание. В 2002 г. в Стокгольме ему была присуждена награда в категории «электронное правительство». Сегодня портал посещают в среднем 9–12 млн граждан в месяц.

В рамках программы eGov2015 был также запущен сервис OneInbox – защищенная платформа для получения компаниями электронной корреспонденции от различных госструктур в целях сокращения объема бумажной корреспонденции и расходов на почтовые отправления.

Программы iGov2010 и eGov2015 являются частью большого амбициозного плана iN2015 по внедрению в жизнь Сингапура высоких технологий (www.in2015.sg). План iN2015 («Интеллектуальная нация») – инициатива правительственного агентства IDA. В числе ее конкретных целей – стать № 1 в мире по уровню развития ИКТ, в два раза увеличить вклад ИКТ в экономику (до 26 млрд сингапурских долл.) и в три раза увеличить экспорт ИКТ (до 60 млрд долл.). Планировалось создать 80 тыс. дополнительных рабочих мест, обеспечить 90% домохозяйств широкополосным доступом в интернет и 100% семей, где есть дети школьного возраста, компьютерами. Отдельное внимание в рамках информатизации Сингапура уделяется облачным технологиям. В том числе развиваются проекты общего «гособлака» (Central G-Cloud) и отдельных ведомственных «облаков» – причем как публичных, так и внутренних [Перевозкин Ю., 2009; Садовская К., 2011].

Успехи электронных национальных сервисов государственных услуг подтверждают не столько международные награды (например, Stockholm Challenge Award или UN Public Service Award), сколько тот факт, что уже в 2010 г. 84% граждан Сингапура осуществляли взаимодействие с государством в электронной форме. По данным ежегодных опросов, более 80% жителей страны удовлетворены либо очень довольны существующим уровнем развития электронных госуслуг [Попова М., 2011].

Перспективы

В целях дальнейшего совершенствования работы электронного правительства Сингапура и в развитие iN2015 был разработан и вынесен на обсуждение правительства Генеральный план развития информационно-коммуникационных технологий в стране до 2025 г. (Infocomm Media Masterplan). В документе записано, что цель данного плана – сделать граждан Сингапура «умной нацией» (smart nation), которая станет мировым лидером в области ИКТ. Реализация этого плана должна способствовать раскрытию талантов людей и вдохновлять их на инновационные идеи.

В целях «развития компьютерного мышления, как способности нации» у граждан Сингапура должны формироваться навыки решения различных проблем с помощью компьютерных технологий. В случае одобрения инициатив, предложенных Министерством информации, данные навыки будут прививать юным гражданам Сингапура, начиная с начальной школы [Сингапур станет..., 2014].

План включает также решение ряда важных для страны технологических задач. В частности, предполагается создать автоматическую систему переключения сетей, чтобы пользователи могли переходить от одного провайдера беспроводного доступа в Интернет к другому без прерывания этого доступа. То есть, если мобильное устройства, которое подключено к мобильной сети, оказывается в зоне действия WiFi, оно автоматически должно переключиться на нового провайдера доступа, при этом передача данных (загрузка файлов) не должна прерываться.

Для решения этой задачи, было предложено построить в стране национальную гетерогенную сеть HetNet (Heterogeneous Network), которая позволит жителям Сингапура иметь постоянную бесперебойную связь. Эксперты полагают, что HetNet будет отвечать возросшим требованиям пользователей, настроенных на высокоскоростной доступ в Интернет. Сегодня Сингапур – единственная в мире государство, которое намерено использовать HetNet в масштабе всей страны [Сингапур станет..., 2014].

В феврале 2015 г. Правительство Сингапура объявило тендер на построение телекоммуникационной сети исключительно для нужд государственных учреждений и ведомств. Победитель тендера должен будет разработать IP-сеть и затем внедрить ее. Сеть должна иметь возможность передавать мобильные сигналы. Ожидается, что оптоволоконная инфраструктура сети будет готова уже

к концу 2015 г. По предварительным оценкам, скорость соединения в сети составит 10 Гбит/с [Блинникова О., 2015; Чивчалов А., 2015].

Новый проект объединит в себя многочисленные датчики, которые сейчас устанавливаются по всей стране. К сети HetNet планируется подключить, например, камеры видеонаблюдения и сенсоры, регистрирующие уровень воды для отслеживания начала наводнений, а также системы предупреждения стихийных бедствий.

Генеральный план развития ИКТ предусматривает их использование в медицинской сфере для ухода за пациентами с хроническими заболеваниями, а также включает медицинские средства наблюдения за пожилыми людьми. Так, датчики и сенсоры, вмонтированные в больничные коврики, позволят непрерывно контролировать состояние пациентов. Вся информация будет поступать в соответствующие структуры и анализироваться самыми современными способами. По оценкам специалистов, 10–15% граждан Сингапура живут в своих квартирах в одиночестве. Специальные датчики помогли бы их родственникам и специальным службам быстро получить сигнал, если с ними что-то случилось. Подробности проекта пока не сообщаются, поскольку они должны быть согласованы с Министерством здравоохранения.

Сеть также позволит разным ведомствам эффективнее взаимодействовать друг с другом и обмениваться данными. Особый акцент будет сделан на безопасность [Transcript of., 2014]. Предполагается также, что HetNet также станет основой для широкого внедрения «Интернета вещей»¹.

Новый план и новая сеть – часть государственной стратегии по превращению Сингапура в ультрасовременный город, практически в город будущего. При обсуждении возможностей новой телекоммуникационной сети специалисты IDA отмечают, что по мере превращения Сингапура в «умную нацию» откроются новые области и возможности, в которых государство сможет еще дальше продвинуться в создании единой инфраструктуры электронного правительства. При этом для государства крайне важно иметь в собственности ключевые компоненты IP-ядра, чтобы обеспечить

¹ Интернет вещей (Internet of Things) – концепция сети физических объектов («вещей»), оснащенных встроенными технологиями (датчиками и сенсорами) для взаимодействия друг с другом или с внешней средой. Организация таких сетей рассматривается как явление, способное перестроить экономические и общественные процессы так, чтобы исключить из некоторых действий и операций необходимость участия человека.

защищенность такой платформы и обеспечить надежную защиту потенциально чувствительной информации, передаваемой между разными госучреждениями.

Предполагается, что по результатам всех согласований и обсуждений окончательная редакция Генерального плана развития информационно-коммуникационных технологий будет подготовлена в течение 2015 г. Сам план рассчитан на 10 лет. Со списком идей, представленных в плане, каждый может познакомиться на сайте правительства Сингапура [Сингапур станет..., 2014].

Значение

План развития электронного правительства Сингапура требует значительной координации на всех уровнях государственного управления и поддержки со стороны органов государственной власти всех уровней и заинтересованности в реализации этих проектов субъектов электронного бизнеса. Полноценное электронное правительство обходится настолько дорого, что в мировом индексе зрелости отдельно взятых е-правительств лидирующие позиции занимают исключительно страны с высокоразвитой экономикой, и Сингапур сегодня по праву входит в их число. Затраты бюджета Сингапура на развитие ИКТ достигают ежегодно около 1,3–1,6 млрд сингапурских долл. [Перевозкин Ю., 2009; Садовская К., 2011].

По данным Мирового экономического форума (Global Information Technology Report (GITR) Ranking), Сингапур в 2014 г. занимал 2-е место среди 138 стран по уровню использования ИКТ, поднявшись с 5-го места в 2008 г. По предварительным оценкам в 2015 г. Сингапур в этом рейтинге выйдет на 1-е место. По данным исследования университета Waseda (Япония), на протяжении последних трех лет Сингапур также является лидером в области развития электронного правительства. Весь ИКТ-рынок Сингапура в 2014 г. оценивается в 163 млрд сингапурских долл. [Transcript of..., 2014].

В целом сервисы программ электронного правительства Сингапура обращены к трем важным группам агентов, взаимодействующих с госсектором страны – гражданам, отечественному бизнесу и иностранным структурам. Последние – важный элемент взаимодействия Сингапура с остальным миром. Тиражированием успешных практик электронного правительства Сингапура в другие регионы мира занимается международное подразделение IDA – IDA International. Сегодня у IDA есть офисы в Китае, Индии, США и на Ближнем Востоке. Наибольший интерес для агентства пред-

ставляют страны BRICS – в силу масштабов стоящих задач. На российском рынке сингапурское агентство деятельности пока не ведет.

Сингапур сегодня именуется себя «глобальным городом» для интеллектуальной нации – и планирует стать одним из ключевых центров экспертизы по e-government в мире. Свою миссию, поддерживаемую программой eGov2015, государство видит в том, чтобы выйти за рамки традиционной роли «сервис-провайдера» и стать «провайдером платформ» – т.е. развивать инфраструктуру, поощряющую «крауд-сорсинг»¹, вовлекающую граждан и бизнес во всем мире в процессы совместного создания новых электронных сервисов. Правительство Сингапура активно формирует имидж государства, готового и способного выступить как сервисный и инфраструктурный «хаб» ИКТ не только регионального, но и глобального уровня [Садовская К., 2011; Попова М., 2011].

Список литературы

1. Блиникова О. Сингапур создает умную нацию. И это тревожит... // IT Weekly. Аналитика. – 05.02.2015. – Режим доступа: <http://www.it-weekly.ru/analytics/tech/69092.html>
2. Белоусов С. Время бизнеса: чему Россия может научиться у Сингапура // РБК Daily – М., 30.03.2015. – Режим доступа: <http://daily.rbc.ru/opinions/economics/30/03/2015/551926019a79477ce28e2e1b>
3. Гутри И.С. Основные стратегии формирования электронного правительства // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VI Всероссийской объединенной конференции (3–6 ноября 2003 г., г. Санкт-Петербург). – СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003. – С. 118–120. – Режим доступа: <http://conf.infosoc.ru/03-rGOVf07.html>
4. Исайков В. Мечты сбываются. Игорь Щеголев изучает опыт электронного правительства Сингапура // Российская газета. Общество. – М., 2009. – № 5040 (216). – С. 5. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/11/17/pravitelstvo.html>
5. Опыт Сингапура в создании систем «электронного правительства». Сингапурская система GeBiz // Центр оценки эффективности деятельности государственных органов Республики Казахстан. О системе оценки. Международный опыт. – Астана, 2011. – Режим доступа: <http://www.bagalau.kz/ru/evaluation-system/world/i171>

¹ Крауд-сорсинг (crowdsourcing) – мобилизация ресурсов людей посредством информационных технологий с целью решения задач, стоящих перед бизнесом, государством и обществом в целом. Преимущество крауд-сорсинга – радикальное снижение стоимости и времени достижения результата.

6. Перевозкин Ю. Электронное правительство. Часть I: Что, где, почему? // IT рынок Узбекистана. Публикации. – Ташкент, 2009. – Режим доступа: http://ps.uz/publish/doc/text38817_elektronnoe_pravitelstvo_chast_i_chno_gde_pochem
7. Пидлущий О. Ли Куан Ю: лидер, создавший себе великую державу на маленьком острове // Зеркало недели. Украина. – Киев, 2007. – № 22. – Режим доступа: http://gazeta.zn.ua/SOCIETY/li_kuan_yu_lider_sozdavshiy_sebe_velikuyu_derzhavu_na_malenkom_ostrove.html
8. Попова М. Сингапур строит «Электронное правительство 2.0» на iPhone и Android // CNews. Новости. – М., 20.06.2011. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2011/06/20/444561>
9. Садовская К. Как Сингапуру удалось создать электронное правительство и выбиться в ИТ-лидеры // МФЦ РФ. Статьи. Обзор статей. Мировой опыт. – М., 10.11.2011. – Режим доступа: <http://мфц.рф/articles/672/>
10. Сингапур дорабатывает инициативу по раскрытию данных // Открытое правительство. Новости. – М., 05.11.2013. – Режим доступа: <http://open.gov.ru/events/5511613/>
11. Сингапурская модель // Российская газета. Неделя. – М., 2014. – № 5404(29) – Режим доступа: http://www.perovograd.ru/forum/viewthread.php?forum_id=292&thread_id=2079
12. Сингапур станет «умной» нацией, которая станет мировым лидером в области ИКТ к 2025 году // JSON TV. Тренды. – М., 19.05.2014. – Режим доступа: http://json.tv/ict_news_read/singapur-stanet-umnoy-natsiej-kotoraya-stanet-mirovym-liderom-v-oblasti-ikt-k-2025-godu
13. Чивчалов А. Чтобы стать «умной нацией», Сингапур развернет телекомсеть специально для госучреждений // Telekomza. – 02.04.2015. – Режим доступа: <http://telekomza.ru/2015/02/04/chtoby-stat-umnoj-naciej-singapur-razvernet-telekommunikacionnuyu-set-specialno-dlya-gosuchrezhdenij/>
14. Электронное правительство в Сингапуре // Электронное правительство разных стран. – М. – дата обращения июль 2015 г. – Режим доступа: http://elgov.ucoz.ru/index/ehlektronnoe_pravitelstvo_v_singapore/0-17
15. E-Government Action Plan II // eGov Singapore. eGov Masterplans. eGap II. Vision & Strategic Thrusts. – Singapore, 21.03.2013 – Mode of access: <http://www.egov.gov.sg/egov-masterplans/egap-ii/vision-strategic-plan;jsessionid=0CAF8D066B6874F5E86C57B31893F791>
16. Facts & Figures // IDA Singapore. Tech scene and news. – Singapore, 18.03.2015. – Mode of access: <http://www.ida.gov.sg/Tech-Scene-News/Facts-and-Figures>
17. Huang E. Never mind the haze, Singapore's PopulationQuery helps you see clearly // E27. News. Singapore. – Singapore, 17.07.2013. – Mode of access: <http://e27.co/never-mind-the-haze-singapores-populationquery-helps-you-see-clearly/>

18. National survey of research and development in Singapore 2013 /Agency for science, technology and research. – Singapore, 2013. – 46 p. – Mode of access: http://www.a-star.edu.sg/Portals/0/media/RnD_Survey/RnD_2012.pdf
19. Transcript of Prime Minister Lee Hsien Loong's Speech at Smart Nation Launch on 24 November // Prime minister's office Singapore. Media centre. Speeches and interviews. Prime minister. – Singapore, 08.12.2014. – Mode of access: <http://www.pmo.gov.sg/mediacentre/transcript-prime-minister-lee-hsien-loongs-speech-smart-nation-launch-24-november>
20. Singapore // Статистика в реальном времени. Население Сингапура. – дата обращения июль 2015 г. – Mode of access: <http://countrymeters.info/ru/Singapore>

М.А. Положихина

**ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

Организация государственного управления в России в постсоветский период значительно изменилась по сравнению с советским временем. Особенно активные трансформации в виде ряда различных реформ шли в начале 2000-х годов. Эти реформы во многом носили заимствованный характер и в целом следовали «управленческой моде», формируемой развитыми странами.

Преобразования отечественной системы государственного управления продолжают и в настоящее время. Однако несмотря на все новации, со стороны общества сохраняются большие претензии к качеству государственного управления.

**Этапы реформирования системы государственного
управления постсоветского периода**

В начале рыночных реформ 1990-х годов собственно организации государственного управления в России не придавалось большого значения. При этом под влиянием внешних импульсов и в связи с необходимостью решения текущих задач происходило стихийное изменение системы органов управления. В итоге к середине 1990-х годов было создано большое количество разнообразных ведомств¹, выделение которых часто было малообоснованным.

¹ В 1991 г. в СССР было 37 министерств, 10 государственных комитетов, 3 комиссии Кабинета Министров СССР и 2 межреспубликанских органа государственного управления СССР, т.е. всего 52 федеральных органов исполнительной власти. В РФ по состоянию на 1994 г. существовало 22 министерства, 30 коми-

Управлять ими было крайне сложно, особенно – координировать деятельность в различных сферах.

Поэтому начались корректировки данной системы. Выражались они сначала в принятии поправок к действующему Указу Президента РФ о структуре органов власти, затем – в принятии новых указов¹. Но используемый метод «проб и ошибок» не привел к улучшению ситуации. Наконец, была осознана необходимость более значительных и комплексных изменений. Реформа государственного аппарата стала рассматриваться в качестве одной из основных предпосылок дальнейшего развития страны, «ключевым» направлением постсоциалистической трансформации государства [Модернизация экономики..., 2007, с. 319]. От во многом субъективной и случайной практики формирования органов государственного управления решено было перейти к их созданию на научной основе, а также принять меры по повышению эффективности деятельности. Началось сознательное реформирование отечественной системы государственного управления, которое, пройдя уже ряд этапов, до сих пор трудно считать законченным.

Подготовительный этап (1997–2001). Идея о необходимости радикального изменения существующей системы управления впервые прозвучала в Послании Президента РФ Б.Н. Ельцина 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»². Однако реформы были отложены в связи с критическим состоянием экономики. При этом в практической плоскости продолжались частичные изменения в системе органов государственного управления, направленные на укрепление вертикали власти, совершенствование федеративных отношений и т.д.

Стабилизация экономической ситуации позволила вернуться к вопросам совершенствования системы государственного управления. Стимулом для активизации процессов ее реформирования стало осознание российской политической элитой взаимосвязи

тетов и государственных комитетов, 11 федеральных служб, 3 агентства и прочих органов, т.е. уже 66 федеральных органов исполнительной власти [Положихина М.А. Организация..., 2012, с. 70, 82].

¹ С 1992 по 2000 г. было принято пять указов Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти. В Указ от 30.09.1992 № 1148 было внесено 10 изменений и дополнений (последнее – в 2008 г.), в Указ от 14.08.1996 № 1177–14 изменений и дополнений (последнее – в 2004 г.) [Положихина М.А. Организация..., 2012, с. 281].

² Российская газета. – М., 1997. – № 47 (07 марта).

между перспективами экономического роста и качеством государственного администрирования. К тому же в 2000 г. президент РФ В.В. Путин подписал Окинавскую хартию информационного общества, которая предусматривала принятие соответствующей национальной стратегии.

Этап административной реформы (2002–2010). В 2002 г. указами Президента РФ была утверждена Федеральная программа реформирования государственной службы РФ на 2003–2005 гг., а в 2003 г. – меры по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. В качестве целей декларировались комплексная трансформация системы государственного управления, обеспечение ее большей гибкости и эффективности. Предполагалась изменение системы органов исполнительной власти и проведение бюджетной реформы (переход от сметного принципа финансирования министерств и ведомств к программно-целевому финансированию по результатам). Реформа госслужбы включала комплекс мероприятий, связанных с приемом на работу и продвижением кадров, оплатой труда и системой подготовки чиновников [Положихина М.А. Организация..., 2012, с. 84].

Одновременно была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия» на 2002–2010 гг. [Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65], целями которой признавалось повышение:

- эффективности государственного управления и местного самоуправления;
- качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти;
- оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;
- эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и использования органами государственной власти ИКТ;
- оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Правительственной комиссией по проведению административной реформы (создана в 2003 г.) была проведена огромная работа по инвентаризации функций федеральных органов исполнительной власти: проанализировано 5634 функции, из них признано избыточ-

ными – 1468, дублирующими – 263 [Ивановский Б.Г., 2010, с. 101]. В дальнейшем ряд избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти был отменен. Были также введены критерии разделения федеральных органов исполнительной власти на три типа (министерства, службы и агентства).

Однако стадии практической реализации достигла относительно небольшая часть запланированных на этот период мероприятий. Более того, хотя к этому времени системная связь между административной реформой, реформой государственной службы и внедрением ИКТ в деятельность государственных органов была очевидной, принятые программы слабо координировались между собой и были построены на разных идеологических принципах.

Сравнивая программу «Электронная Россия» с зарубежными программами построения электронного правительства, эксперты отмечали, что там приоритетом было удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных структур. В качестве результата российской программы заявлялось самосовершенствование деятельности государственных органов. То, что в зарубежных программах служило средством, в российской программе было целью [Кулик А.Н., 2007, с. 256–257].

К концу 2005 г. для всех стала очевидной недостаточность предпринимаемых усилий по улучшению качества государственного управления. Если в международной практике внедрение e-government служило механизмом интенсификации административных реформ, то бесславное завершение первого этапа административной реформы в России (в марте 2004 г.) фактически парализовало усилия в рамках ФЦП «Электронная Россия» по компьютеризации федеральной власти. А хроническое недофинансирование в течение четырех лет (не более 25% от необходимого объема), проблемы с управлением, отсутствие механизма мониторинга результатов поставили и саму ФЦП на грань срыва [Кулик А.Н., 2007, с. 258].

В связи с этим направления реформы были скорректированы, время для реализации мероприятий увеличено – и от структурных преобразований перешли к функциональным изменениям. Была принята новая Концепция административной реформы на 2006–2008 гг., а Минэкономразвития России выступило за ее интеграцию с ФЦП «Электронная Россия» [Концепция интеграции..., 2006]. В 2006 г. была также создана Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления.

Основными задачами теперь признавались:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, а также административных регламентов органов исполнительной власти;
- оптимизация функций исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

С федерального уровня реформа государственного управления была распространена на региональный и муниципальный уровни. Были также предприняты действия по созданию форм общественного контроля над деятельностью государственного аппарата (в частности, общественных советов при ведомствах и Общественной палаты при Президенте РФ) и по повышению прозрачности функционирования органов государственного управления (создание сайтов органов власти, обязательность представления ими определенной информации о своей деятельности и т.д.). Возросло внимание к моральным принципам государственной службы. Фактически идеология административной реформы была переориентирована с New Public Management на принципы «good governance», с акцентом на повышение качества и доступности государственных / муниципальных услуг.

Изменился и подход к последствиям распространения ИКТ. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ от 07.02.2008 г. № Пр-212, помимо совершенствования системы государственного управления были поставлены уже и другие цели, в том числе повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер общества [Стратегия развития информационного..., 2008].

С 2008 г. приоритеты в реформировании системы государственного управления всё в большей степени смещаются в сторону внедрения современных ИКТ и использования возможностей, предоставляемых сетью Интернет. Принимаются нормативные правовые акты, стимулирующие создание многофункциональных центров по оказанию государственных услуг (МФЦ), а также оказание

населению и бизнесу государственных услуг в электронном виде¹. В 2010 г. формируется Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления². Стимулом для этих действий во многом послужили впечатления от опыта развития информационного общества в Сингапуре и Дании.

Смена приоритетов (2011–2013). Формально отечественная административная реформа завершилась в 2010 г. В принятых в 2011 г. документах речь шла уже об административных преобразованиях в рамках Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг (на период 2011–2013 гг.). Концепция предполагала [Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р]:

- переход к уведомительному порядку осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности;
- совершенствование системы государственного контроля и надзора;
- развитие и внедрение механизмов саморегуляции в области предпринимательской и профессиональной деятельности;
- организацию предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в МФЦ;
- внедрение современных ИКТ в государственное управление;
- обеспечение доступности информации о деятельности государственных и муниципальных органов и формируемых ими информационных ресурсов;
- внедрение системы оценки регулирующего воздействия;
- развитие механизмов досудебного обжалования решений государственных и муниципальных органов.

Одновременно была пересмотрена государственная политика в области информационных технологий. Пришло понимание того, что ценны не сами по себе внедренные технологии и разработанные информационные системы, а то, какую пользу они приносят гражданам, бизнесу, всему обществу. Для создания целостной и

¹ В том числе три концепции, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ряд постановлений Правительства РФ.

² В 2013 г. была преобразована в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, а возглавил ее лично председатель Правительства Д.А. Медведев.

эффективной системы использования ИКТ, при которой граждане получают максимум выгод, была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020)», рассчитанная на выполнение в два этапа (2011–2014 и 2015–2020). Государственным заказчиком и ответственным исполнителем программы выступает Минкомсвязи РФ.

Программа включает ряд подпрограмм, в том числе: «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»; «Информационная среда»; «Безопасность в информационном обществе»; «Информационное государство» и «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы». Подпрограмма «Информационное государство» непосредственно направлена на совершенствование отечественной системы государственного управления. В качестве ее задач признаются [Распоряжение Правительства России от 20.10.2010 № 1815-р]:

- повышение качества предоставления государственных услуг путем их перевода в электронный вид;
- развитие специальных информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти;
- развитие сервисов на основе ИКТ для упрощения процедур взаимодействия и коммуникации общества и государства;
- создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, образования, науки и культуры, иных сферах;
- распространение лучшей практики информационного общества на уровне субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 Правительству РФ было поручено обеспечить реализацию перечня мероприятий по совершенствованию системы государственного управления и достижение ряда конкретных показателей к 2015 и к 2018 гг. [Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601].

С 01 июля 2012 г. все регионы и муниципалитеты стали постепенно переходить на систему электронного межведомственного взаимодействия (СМЭВ). Начали создаваться основанные на ней региональные порталы и порталы муниципалитетов по оказанию государственных услуг (сеть РПГУ). Были утверждены правила распределения средств из федерального бюджета на софинансирование ИТ-проектов в регионах. Чтобы получить средства, регион должен пройти конкурс Минкомсвязи РФ и заключить с ним соглашение [ИТ в регионах..., 2015, с. 116–118]. С 2013 г. начался мони-

торинг качества предоставления электронных услуг федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ.

Наконец, было признано, что в современном мире иерархические модели принятия решений и передачи информации не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов, а неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений является одним из главных вызовов для России. Ответом стала система «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые для страны механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти [Что такое открытое..., 2012]. Указом Президента РФ от 08.02.2012 № 150 была сформирована рабочая группа по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» [Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150], а 21.05.2012 Президент РФ В.В. Путин утвердил состав нового кабинета министров, в котором М. Абызов был назначен министром Российской Федерации по вопросам Открытого правительства. Также в 2012 г. Постановлением Правительства РФ был утвержден состав Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства. Первое свое заседание комиссия провела 9 ноября 2012 г. под председательством Д.А. Медведева.

Этап построения электронного правительства и открытого правительства (с 2014 г. по настоящее время). Именно с этими направлениями в настоящее время связывают перспективы улучшения в России качества государственных услуг, повышения прозрачности функционирования государственных органов, развития «обратных связей» управляющей системы с объектами управления.

Однако когда Правительство РФ и ответственные ведомства (Минкомсвязи РФ и Минэкономразвития РФ) взяли курс на тотальный перевод государственных и муниципальных услуг в электронный формат, оказалось, что объем предстоящих работ был оценен неверно. В результате возникло хроническое отставание от директивных сроков, а в середине 2013 г. процесс вообще остановился [Дрожжинов, 2013]. В связи с этим в 2014 г. была утверждена новая редакция государственной программы «Информационное общество». Она предполагала переход к выборочному переводу в электронный формат федеральных, региональных и муниципальных услуг. Был определен перечень из 35 наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг (15 федеральных и 20 региональных),

подлежащих этому переводу в первую очередь [Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313].

Также была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р., 2014], в которой определены: принципы открытости и задачи по их реализации; механизмы (инструменты) реализации открытости; система мониторинга и оценки открытости. В декабре 2014 г. Правительством РФ была принята Концепция региональной информатизации до 2018 г.¹ В Концепции указаны приоритеты развития ИКТ по 14 направлениям (в здравоохранении, образовании, транспорте, связи, обеспечении безопасности и т.д.), описана типовая ИТ-структура современного региона и ее основные компоненты [Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р].

На 2015 г. основными задачами в области совершенствования государственного управления в России на официальном уровне признается: повышение удобства и упрощение использования электронных услуг на ЕПГУ; популяризация преимуществ получения госуслуг в электронном виде; повышение качества эксплуатации электронных сервисов ведомств и их доступности; массовое распространение системы досудебного обжалования качества госуслуг; завершение оптимизации бизнес-процессов по 35 приоритетным услугам в электронном виде; развитие инфраструктуры электронного правительства для взаимодействия с негосударственными организациями [Электронное правительство: новые..., 2015].

Государство, планируя несколько сократить расходы на электронное правительство в ближайшей перспективе, тем не менее не намерено отказываться от реализации целого ряда ИТ-проектов. Крупнейшие из них – информатизация здравоохранения, построение и развитие ГИС ЖКХ и ГИС ТЭК, переход от офлайн-систем к облачным решениям в рамках федеральной концепции «Электронный бюджет». Продолжится развитие ситуационных центров. Кроме того, будет развиваться информатизация муниципальных образований. Поэтому будут востребованы комплексные решения по информационному обеспечению управления развитием территорий (стратегического и территориального планирования, проектного управления, мониторинга и контроля процесса реализации стратегий и программ), по выявлению различных угроз и

¹ В период 2010–2014 гг. документа, координирующего процесс информатизации в субъектах РФ, не было.

мониторингу чрезвычайных ситуаций, управлению безопасностью дорожного движения (АИС «Безопасность дорожного движения») [ИТ в регионах России, 2015, с. 70, 76, 78, 88].

Эксперты называют 26 перспективных направлений информатизации административной деятельности в России. Например, создание единых реестров (населения; залогового имущества; финансового обеспечения; всех объектов социальной инфраструктуры), Единого архива оцифрованных и электронных документов, электронного паспорта и универсальной электронной карты (УЭК), геокода зданий и домохозяйств, облачных вычислений и свободного программного обеспечения для госорганов и т.д. [ИТ в регионах России, 2015, с. 43–44]. Введение по отношению к России экономических санкций со стороны ряда развитых стран, как предполагается, может стимулировать переход к отечественным разработкам в сфере ИТ, основанным на программном обеспечении с открытым исходным кодом. Но специалисты считают, что в части аппаратных решений полностью заместить импорт ИТ-продуктов пока нельзя [ИТ в регионах России, 2015, с. 70, 77].

Полученные результаты

В 2015 г. должна быть осуществлена полная оценка результатов выполнения первого этапа ФЦП «Информационное общество», а также эффективности предпринимаемых действий по созданию электронного правительства. Уже утверждены перечень рассматриваемых показателей и контрольные значения по ним. Предварительно же можно отметить следующее.

Развитие информационного общества. По данным на май 2015 г. доля интернет-пользователей среди россиян от 18 лет и старше достигла почти 69%, или более 80 млн человек. Причем среди молодежи (18–24-летних) доля интернет-пользователей составляет 96%. По количеству пользователей Интернета Россия еще в 2012 г. вышла на первое место в Европе и на шестое место в мире, хотя почти треть россиян не используют Интернет. Портрет типичных интернет-непользователей следующий: преимущественно лица старше 64 лет, пенсионеры или респонденты с ограниченной занятостью, малообеспеченные, семьи которых состоят, как правило, из двух взрослых людей [Количество пользователей..., 2015].

Пик роста аудитории Интернета в России прошел. За 2014 г. прирост числа пользователей Интернетом составил всего 2%, тогда как в 2013 – 8%, а в 2012 – 12%. Российская интернет-аудитория

увеличивается за счет жителей регионов, относительно небольших населенных пунктов, представителей старших возрастных групп. Именно эти категории будут в ближайшее время обеспечивать рост Рунета, поскольку молодые и среднего возраста люди из крупных городов давно стали активными пользователями [Количество пользователей..., 2015].

Доля организаций, использующих широкополосный доступ (ШПД) к сети Интернет, в 2013 г. составила 85% от общего количества организаций. Доля органов власти, имеющих доступ в сеть Интернет со скоростью не менее 2 Мбит/с, – 46% (плановое значение – 21%) [Реализация..., 2014]. За счет системного обеспечения услугами ШПД городов и поселков с населением от 500 человек в течение ближайших лет уровень этого проникновения может быть повышен с текущих 55% до более чем 90% к 2018 г. [Государственная программа..., 2015].

Степень дифференциации субъектов РФ по интегральным показателям информационного развития по итогам 2013 г. предварительно оценивается в 2,7 раза (2012 г. – 2,9 раз). И высока вероятность достижения планового показателя на 2015 г. (2 раза) [ИТ в регионах России, 2015, с. 40]. Наибольшее проникновение Интернета (по состоянию на III квартал 2014 г.) фиксируется в Северо-Западном (69,2%), Центральном (63,9%) и Уральском (63,1%) федеральных округах. Хуже всего положение в Дальневосточном ФО (55,5%). Средний уровень по РФ составляет 61,5%. При этом в Москве интернет-проникновение оценивается в 76% (зима 2015 г.), в Санкт-Петербурге – 75, в городах-миллионниках – 69%, в селах – 51% [Количество пользователей..., 2015].

Улучшение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. К началу 2008 г. в стране действовало 18 МФЦ в 16 субъектах Федерации. Типовым решением автоматизированной информационной системы для МФЦ стала разработанная компанией «Ланит» по заказу Минэкономразвития России АИС МФЦ СПО. За 2013 г. в России было создано 410 МФЦ¹, в 2014 г. – еще 760. На 06.07.2015 г. действовало уже 1863 центра и 4037 офисов по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также 402 отделения на базе привлекаемых организаций, что обес-

¹ Федеральное руководство проектом осуществляет Минэкономразвития РФ, за непосредственное строительство отвечают региональные и федеральные органы власти.

печило охват почти 67% населения страны¹ [Система предоставления государственных..., 2015].

По данным на начало 2014 г., лидерами по количеству открытых МФЦ являются Москва (69), Ростовская область (67), Краснодарский край (49), Санкт-Петербург (34), Волгоградская (33) и Пензенская (31) области [ИТ в регионах России, 2015, с. 302]. В мае 2014 г. для системы МФЦ был представлен новый единый бренд – «Мои документы». Теперь новые центры и офисы открываются под этим именем, а после прохождения стадии ребрендинга – начнут работать и действующие отделения по всей стране.

В 2009 г. в стране заработал Единый портал государственных и муниципальных услуг – ЕПГУ². Заказчиком работ по ЕПГУ выступал «Ростелеком», а исполнителем – компания «Энвижн Групп». С 2009 г. компания «Ростелеком» назначена Правительством РФ единым оператором инфраструктуры электронного правительства.

В настоящее время практически весь федеральный сегмент электронного правительства России располагается в двух центрах открытых данных (ЦОД) компании «Ростелекома» в Москве – на Сущевском валу и на Гончарной улице. Информационные системы и оборудование частично принадлежит Минкомсвязи РФ, частично арендуется у «Ростелекома». Программно-аппаратная инфраструктура ЕПГУ и СМЭВ закупалась в два этапа. В 2009 г. для ЕПГУ было приобретено более 20 серверов HP, несколько маршрутизаторов Cisco и система хранения Hitach вместе с СУБД Oracle. Для СМЭВ использовались четыре блейд-сервера и ленточная библиотека Sun, сервер HP, дисковый массив Hitach и коммутатор Brocade, программная шина – решение Oracle. В 2010 г. вычислительные мощности расширились за счет оборудования IBM. Инфраструктура ЕПГУ потребовала 26 новых серверов, СМЭВ – пять [ИТ в регионах России, 2015, с. 45–46].

Региональная инфраструктура электронного правительства не является собственностью ни Минкомсвязи РФ, ни региональных властей. Она принадлежит компании «Ростелеком» и представляется всем субъектам РФ как комплексный сервис по инвестиционно-сервисной модели SaaS. В ее рамках «Ростелеком» берет на себя

¹ К концу 2015 г. значение показателя «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна”», должно быть на уровне не менее 90%.

² Электронное правительство. Госуслуги. – Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/>

инвестиции в необходимую инфраструктуру (защищенные линии связи, call-центры, ЦОД, унифицированные программные решения), а затем предоставляет эту инфраструктуру, программное обеспечение и услуги по их поддержке регионам за определенную плату [ИТ в регионах России, 2015, с. 46, 63].

В I квартале 2015 г. на ЕПГУ было зафиксировано 17,4 млн посещений. Количество россиян, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) составило 14,8 млн человек. За первые три месяца 2015 г. пользователи заказали 4 млн федеральных, 114 тыс. региональных и 139 тыс. муниципальных услуг. Значение индикатора «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» по итогам 2013 г. составило 30,8%, что немного выше запланированного уровня (30%) [Реализация..., 2014]. Самыми востребованными услугами являются проверка штрафов ГИБДД, информирование о состоянии лицевого счета в системе пенсионного страхования, налоговой задолженности, а также оформление загранпаспорта [Государственная программа..., 2015]. Активнее всего порталом госуслуг пользуются жители Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Самарской и Свердловской областей.

Осенью 2014 г. Минэкономразвития РФ провело мониторинг качества предоставления госуслуг в электронном виде в 83 субъектах РФ. Было исследовано 4150 услуг. В каждом из субъектов РФ проверялось по 50 государственных и муниципальных услуг. Установлено, что доля услуг на региональных порталах, по которым удастся отправить заявление в электронном виде, за год увеличилась на 13%. Были также проведены контрольные закупки в отношении девяти наиболее востребованных региональных услуг (в среднем по две закупки на каждую услугу в разных субъектах РФ). В результате в 91% случаев экспертам удалось подать документы в электронной форме, в 69% – услуга была получена с соблюдением нормативных сроков. Кроме того, проверялась доступность органов исполнительной власти по телефону. Если весной 2014 г. только 55% опубликованных на портале gosuslugi.ru телефонных номеров региональных органов власти были доступны для заявителя, то осенью 2014 г. уже 87% номеров были признаны работающими [Минэкономразвития подвело итоги мониторинга качества..., 2015].

Весной 2015 г. Минэкономразвития РФ провело очередной мониторинг качества перевода предоставления госуслуг в электронный вид, их доступности, а также степени удобства электронных услуг для пользователей на федеральном уровне. Оценивалось

616 госуслуг, представленных на ЕПГУ и предоставляемых 61 ведомством. Выяснилось, что количество государственных услуг с кнопкой «Получить услугу» составило лишь 298, т.е. менее половины от представленных. Электронное заявление удалось отправить только по 285 услугам (хотя это примерно на 10% больше, чем в ноябре 2014 г., когда проводился предыдущий мониторинг), лишь по 132 из них было получено уведомление о рассмотрении заявления (по электронной почте либо через личный кабинет на портале). Данные по каждой услуге проверялись и на соответствие положениям административных регламентов. Показатель соответствия в среднем составил 49%. При этом степень доступности федеральных органов исполнительной власти по телефону, несмотря на отмеченные за прошедший период улучшения (рост показателя на 20% по сравнению с осенью 2014 г.), была оценена только в 76% [Минэкономразвития подвело итоги регулярного мониторинга..., 2015].

Нельзя не признать, что произошли отдельные (частные) позитивные изменения в деятельности государственных органов и государственных служащих. Но результаты мониторинга Минэкономразвития РФ свидетельствуют, что выстроить полноценную систему предоставления госуслуг в электронном виде пока не удалось. Мнение населения об оказываемых государством услугах улучшается (согласно данным проводимых опросов), однако ситуация значительно варьируется по различным ведомствам и видам услуг.

Исследование, проведенное РАНХиГС в 2013 г., показало, что лучше всего граждане оценивают работу загсов (более 90% опрошенных удовлетворены работой), хуже всего – Росреестра (около 70% опрошенных удовлетворены его работой). В среднем почти 80% опрошенных удовлетворены уровнем оказания услуг. Из рассмотренных видов услуг хуже всего оцениваются процедуры оформления пособия на ребенка и регистрации транспорта. Самое же большое недовольство граждан вызывает продолжительное время ожидания в очереди и высокая стоимость предоставляемых услуг [Результаты исследования удовлетворенности..., 2014].

Открытость органов государственного управления. В 2014 г. был запущен федеральный правительственный Портал открытых данных Российской Федерации¹. Кроме того, в настоящий момент все федеральные ведомства имеют свои порталы с определенным набором информации. Порталы открытых данных существуют также

¹ <http://data.gov.ru/>

во многих регионах. Центр прикладной экономики (г. Москва) составил рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. По результатам мониторинга лидерами в этом направлении являются Краснодарский и Красноярский края, Омская, Оренбургская и Кировская области [Республика Адыгея вошла..., 2014]. Москва (в которой создано 547 разнообразных порталов) не входит даже в десятку лучших регионов по этому показателю.

Международные оценки. В рейтинге стран по индексу развития ИКТ в 2008 г. РФ занимала 48-е место из 159 со значением индекса 4,54 (при максимальном его значении 7,85). За прошедший период она значительно улучшила свои показатели, переместившись выше: в 2011 г. поднялась на 38-е место, со значением индекса 5,94 (при максимальном его значении 8,51) [Measuring the information..., 2014, с. 37]. Но далее тенденции изменились (табл. 1).

Таблица 1

**Позиции России в соответствии
с международными рейтингами¹**

№ пп	Название рейтинга	Организация, проводящая рейтинг	Позиция по итогам последнего рейтинга	Позиция по итогам предыдущего рейтинга	Итоги
1.	Индекс развития электронного правительства 2014 г.	ООН	27	27	стабилизация
2.	Индекс развития ИКТ 2013 г.	МСЭ	42	41	-1 позиция, снижение
3.	Индекс готов- ности к сетевому обществу 2015 г.	ВЭФ	41	50	+9 позиций, рост

Данные рейтингов свидетельствуют об улучшении ситуации с внедрением ИКТ в стране, но динамика этого процесса неустойчивая, а с 2014 г. можно говорить о некотором ее замедлении. К сильным сторонам России, по мнению экспертов ВЭФ, относится низкая стоимость доступа к инфраструктуре ИКТ и грамотность взрослого населения, в то время как неразвитость рынка, неэффек-

¹ По данным [Всемирный экономический форум..., 2015; E-Government for the future..., 2014; Measuring the information..., 2014, с. 52].

тивность юридической системы и слабая восприимчивость компаний и государственных структур к внедрению ИКТ мешают стране подняться выше [Всемирный экономический форум..., 2015].

Как оценки международных экспертов, так и данные, приводимые национальными официальными органами, свидетельствуют о развитии в России современного информационного общества, об определенном прогрессе в построении электронного государства и в процессе внедрения в государственное управление новых практик. Однако новшества не оказывают заметного позитивного влияния на уровень государственного управления. Россия никак не выйдет из группы стран с достаточно низким качеством государственного управления.

Так, если в 1996 г. Всемирный банк оценивал эффективность отечественного государственного управления (government effectiveness) в 26,7 балла, а в 2003 г. – 50,5, то в 2013 г. – 43,06 балла [Country data report..., 2014]. Достигнув максимума в 2003 г., далее оценка эффективности государственного управления снизилась и в последующие годы практически находится на одном уровне (с незначительными колебаниями), несмотря на все реформы. По другим критериям оценки государственного управления ситуация еще хуже (особенно по уровню контроля коррупции). В целом за период 2003–2013 гг. рейтинг страны по качеству государственного управления снизился с 31 до 19 позиции [Country data report..., 2014]. И хотя эффективность государственного управления в России оценивается наиболее высоко (по сравнению с другими его параметрами) [Качество государственного управления..., 2015], ситуация не может не настораживать.

Существующие проблемы и перспективы

Развитие в России современного информационного общества с эффективным электронным правительством требует решения целого ряда проблем, возникших как в связи с недостаточно адекватными действиями властей, так и из-за особенностей меняющейся среды.

В первую очередь, следует отметить, что сама *идея оказания государством услуг* для России непривычна и плохо воспринимается как чиновниками, так и рядовыми гражданами. Традиционный отечественный дискурс по поводу отношений между государством и обществом лежит в плоскости «права и обязанности». Показательна в этом смысле формулировка одного из опросов об-

публичного мнения: общее среднее образование – это услуга или право? Население (считающее это правом) и государственные органы (признающие это услугой) ведут разговор «на разных языках». Игнорирование такого несовпадения позиций препятствует достижению взаимопонимания по всем вопросам совершенствования государственного управления.

Не способствует распространению представления о системе государственного управления как существующей на деньги налогоплательщиков и предназначенной для удовлетворения нужд отдельных граждан, сообществ и бизнеса (которое свойственно европейскому гражданскому обществу) и *тактика российских властей* по развитию информационного общества. Государство, активно продвигая проекты использования ИКТ в разных сферах, подчас навязывает их обществу (например, обязательный перевод пенсий и заработной платы бюджетным работникам на банковские карточки, электронная запись к врачам государственных поликлиник и т.д.). При этом недостаточно учитываются существующие у граждан опасения по поводу информационной безопасности и соблюдения права на частную жизнь, беспокойство в связи со сложностью пользования новыми технологиями [ИТ в регионах России, 2015, с. 216–217].

Во-вторых, в России *сохраняется значительное цифровое неравенство разных возрастных групп, а также низкая медиаграмотность населения.*

В 2013 г. по заказу Минкомсвязи России была выполнено исследование на тему «Оценка текущего состояния и перспектив изменения уровня медиаграмотности¹ населения Российской Федерации на основе национального мониторинга медиаповедения и актуальные задачи массового медиаобразования». На основании полученных данных на конец года уровень медиаграмотности в стране составил 15% [Реализация госпрограммы..., 2014]. Особенно плохо разбираются в новых ИКТ пожилые и социально слабо-

¹ Медиаграмотность – это наличие необходимых навыков жизни в информационном обществе, обеспечивающих безопасность гражданина и его детей. Включает в себя: умение пользоваться поисковыми системами и находить нужную и полезную информацию; способность отличить добросовестные и вызывающие доверие источники информации от недобросовестных; знание о системах родительского контроля и умения ими пользоваться; понимание, что в Интернете не стоит выкладывать лишнюю информацию о себе и своих персональных данных, чтобы не стать жертвой мошенников или иных преступников.

щищенные граждане, т.е. именно те, кому особенно нужна государственная помощь и, соответственно, ряд государственных услуг.

Для преодоления возрастного «цифрового неравенства» в России требуется больше усилий и внимания. Причем в процессе обучения и пропаганды должны быть задействованы не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и субъекты медиаотрасли, интернет-сообщество, учреждения образования и культуры.

В настоящее время в стране уже действует ряд программ, инициированных государственными органами (в том числе, ВПО «КиберЛикбез» и «Тимуровцы информационного общества») и общественными организациями (например, Национальная социальная программа массового обучения старшего поколения основам ИКТ «Бабушка и дедушка онлайн», учрежденная в 2008 г. Межрегиональной общественной организацией «Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров»). За 7 лет существования программы «Бабушка и дедушка онлайн» было создано 150 центров в 65 регионах страны, обучение в которых прошли 25 тыс. человек [Национальная социальная программа., 2015]. В Ярославской области, одном из лидеров среди регионов РФ по внедрению ИКТ, за 2010–2013 гг. было открыто 18 компьютерных консультационных центров в 10 муниципальных районах, обучение в которых прошло более 5 тыс. человек [Лысенко Э.А., Федосеева С.В., 2014]. Однако масштаб охвата населения России обучающими программами по сравнению с реальными потребностями совершенно недостаточен.

Низкая медиаграмотность населения, значительное территориальное и возрастное цифровое неравенство существенно препятствуют гражданам воспользоваться преимуществами, которые открываются перед ними в связи с распространением ИКТ, и более того, тормозят этот процесс в целом. Поэтому необходимо значительно расширить контингент обучаемых работе с компьютером и Интернетом, радикально улучшить информирование граждан о существующих возможностях получения государственных / муниципальных услуг в электронном виде, а также их участия в процессе государственного управления. В ряде высших учебных заведений страны уже введены образовательные курсы о госуслугах. Но начинать информировать об электронном и открытом правительстве лучше со школы – в рамках предметов «Обществознание» или «Информатика» для старшеклассников. При этом особое внимание следует уделять вопросам безопасности в Интернете.

В-третьих, проявляется *отсутствие последовательной и продуманной стратегии построения электронного правительства*, которая опиралась бы на российские реалии и степень востребованности ИКТ со стороны разных слоев общества. Эксперты указывают на следующую смену моделей формирования электронного правительства в России. Сначала – сеть МФЦ (2008); потом – ЕПГУ и сеть РПГУ, связанные с системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), или «связанное сетью правительство» – «connected government», по определению Cisco (2009); далее – открытое правительство (2011); затем МФЦ+ЕПГУ+СМЭВ, или интегрированное правительство (2013). «Если же будет поставлена задача формирования в России “умного электронного правительства” (“smart government”), чтобы не выпасть из мировой обоймы таких правительств, – то будет умное правительство» [Дрожжинов В.П., 2013]. Таким образом, до сих пор не очень понятно, что же конкретно должно представлять собой электронное правительство в России.

Называется также ряд *тактических просчетов* в информатизации государственного управления в России [ИТ в регионах России, 2015, с. 89–91]:

- отсутствие единых стандартов – пестрое технологическое наследство в итоге привело к тому, что большинство госструктур и организаций используют разрозненные и зачастую устаревшие системы. Это затрудняет реализацию межведомственного электронного документооборота и взаимодействия;

- отсутствие или низкая квалификация сотрудников госсектора в области использования ИКТ;

- недостаточная поддержка внедрения ИКТ со стороны руководителей (ведомств, регионов и т.д.);

- слабая автоматизация на уровне муниципалитетов.

Есть претензии к компании «Ростелеком» как единственному оператору инфраструктуры электронного правительства [ИТ в регионах России, 2015, с. 126].

В-четвертых, отмечается недостаточная *проработка нормативов, законодательных схем и стандартов*, регулирующих использование ИКТ в государственном управлении, а также запаздывание с их принятием [ИТ в регионах России, 2015, с. 90].

По мнению специалистов, действующее информационное законодательство в целом слишком лабильно и подвержено частым изменениям. За период 1990–2013 гг. было принято около 400 законов, так или иначе регулирующих отношения по поводу информа-

ции и информационных отношений, и одновременно создано около 3700 с поправками и изменениями этих актов. Кроме того, принято около 800 постановлений Правительства РФ (в них внесено около 750 изменений), около 100 указов Президента РФ, а всего актов – около 1300, изменений – около 4600. В настоящее время в области информационного законодательства действует более 10 федеральных законов. Информационная тематика нашла отражение более чем в 1500 федеральных законах; затронула почти 500 постановлений Правительства РФ и 800 указов Президента РФ, всего – около 7500 правовых актов. В этом процессе заметно влияние текущих ситуаций и смены политики в области информатизации. Недостаточная согласованность правовых норм позитивного регулирования информационных отношений неизбежно сказывается на обеспечении безопасности всех ресурсов информатизации общества и результатах их использования. Прежде всего, это проявляется в обеспечении законности и безопасности реализации прав и обязанностей субъектов в этой сфере, уровне их участия в процессах управления на основе ИКТ [Концепция информационного кодекса..., 2014, с. 16–17, 20].

В-пятых, ведомства, разрабатывающие программы реформ, постоянно недооценивают объем работы и инерционность процессов, а также требуемых финансовых ресурсов. Это свидетельствует о том, что на верхнем уровне управления плохо *знают особенности объекта управления / реформирования* (государственного аппарата, отдельных отраслей и т.д.). Хотя принятие управляющих решений должно опираться на анализ институциональной среды – существующего организационного и институционального контекста с его собственной логикой, воплощенной в рутинных процессах, бюрократических действиях, нормах, культурных предпочтениях [Кулик А.Н., 2007, с. 265]. Иллюстрацией данного положения может служить процесс финансирования государственной программы «Информационное общество».

В первой редакции (2010) расходы федерального бюджета в рамках программы планировались в размере 123,1 млрд руб. ежегодно, в том числе на внутренние проекты (т.е. информатизацию собственно государственного управления) – 3,1 млрд руб. первые три года, потом по 11,2 млрд руб. На информатизацию социальной сферы ведомства должны были потратить 120 млрд руб. Еще 50 млрд руб. должны были выделить регионы. Итого на развитие информационного общества предполагалось расходовать более 170 млрд в год. Кроме того, власти надеялись привлечь внебюджетные средства

(частного бизнеса) в размере 200 млрд руб. По сравнению с Японией, затратившей в 2009 г. на информатизацию 44 млрд долл., Евросоюзом (50 млрд) и США (102 млрд) [ИТ в регионах России, 2015, с. 14, 15] российские планы (особенно бюджетные) выглядят очень скромными. Однако уже в 2011 г. началась их корректировка (с уменьшением общих расходов), продолжившаяся в 2014 г. При этом расходы на период 2011–2014 гг. были увеличены (особенно на 2012 г.), а на 2015–2020 гг. – уменьшены (особенно на 2015–2016 гг.). Объем же фактического финансирования оказался заметно меньше (табл. 2).

Таблица 2

**Финансирование государственной программы
«Информационное общество»¹**

№ пп		Всего программа, трлн руб.	2011– 2014 гг., млрд руб.	2015– 2020 гг., млрд руб.	Подпро- грамма «Информа- ционное государ- ство», млрд руб.	План на 2013 г., млрд руб.	
						всего по про- грамме	подпро- грамма «Информа- ционное государство»
1.	Распоряжение от 02.12.2011 № 2161-р	1,21	446,4	744,2	194,3	118,6	17,5
2.	Постановление от 15.04.2014 № 313	1,16	506,2	649,3	201,2	130,6	19,3
3.	Исполнение в 2013 г.					129,2	18,2

В 2013 г. по подпрограмме «Информационное государство» из 18,2 млрд руб. 14,8 млрд (81,3%) было израсходовано на повышение качества госуправления; 2,2 млрд (12,1%) – на развитие электронного правительства; 1,0 млрд (5,5%) – на управление развитием информационного общества. При этом ФМС получила 11,2 млрд (61,5%), ФА по охране границы и ФС охраны – по 0,6 млрд (3,3% каждый), Минкомсвязи – 0,5 млрд (2,7%), МИД – 0,4 млрд (2,2%) и Минэкономразвития – 0,3 млрд (1,6%) [Реализация госпрограммы., 2014]. Уже из этого перечня становится понятным, перевод в элек-

¹ По данным [Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313; Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2011 № 2161-р; Реализация госпрограммы., 2014].

тронный вид каких «государственных услуг, оказываемых федеральными ведомствами», прогрессировал в этот период.

При этом основная финансовая нагрузка по созданию электронных правительств в субъектах РФ легла на региональные и местные бюджеты. В 2013 г. регионы израсходовали на информатизацию 69,6 млрд руб. Причем почти треть региональных денег составляют затраты на эти цели г. Москвы. Лидерами по бюджетным расходам на информатизацию являются также г. Санкт-Петербург, Московская, Тюменская, Новосибирская, Нижегородская и Тульская области, Республика Татарстан, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО. В среднем размер региональных ИТ-бюджетов составляет по 200–500 млн руб. (минимальный – 50–100 млн руб.). В пересчете на одного жителя расходы на информатизацию в субъектах РФ отличаются более чем в 100 раз – от 2,5 тыс. в год в г. Москве, до 22 руб. в Чеченской Республике [ИТ в регионах России, 2015, с. 68, 80, 81, 87].

В 2014 г. региональные расходы на информатизацию сократились до 62,8 млрд руб., а планы на 2015 г. составили 70,1 млрд (за счет увеличения на 58% ИТ-бюджета Москвы – с 24,8 в 2014 г. до 39,3 млрд руб.). Объем рынка информатизации регионов, по оценке экспертов, составил 15 млрд руб. в 2011 г., 20 млрд в 2012 г., в 2013–2014 гг. – 180–200 млрд руб. Причем на федеральные структуры приходится около 60%. Потребности же автоматизации муниципалитетов еще более значительны [ИТ в регионах России, 2015, с. 68, 81].

Однако, при достаточно высоких финансовых затратах экономическая *эффективность мероприятий* по внедрению ИКТ в государственное управление *не является очевидной*.

Например, в настоящее время в России насчитывается около 20 общегосударственных баз данных, хранящих разнообразную информацию о физических и юридических лицах. Действуют многочисленные сайты органов государственной власти и местного самоуправления. На портале ЕПГУ в марте 2014 г. была представлена информация о 2320 федеральных государственных услугах (подуслугах), в том числе о 657 электронных, а также о 37 813 региональных государственных услугах, в том числе о 7073 электронных [ИТ в регионах..., 2015, с. 40]. При этом проведенное РАНХиГС в 2013 г. исследование выявило, что массовыми являются только 27 видов услуг (каждой из них пользовались около 20% опрошенных), в том числе – получение загранпаспорта, регистрация недвижимости, получение общегражданского паспорта [Результаты

исследования удовлетворенности... 2014]. Самой востребованной среди населения государственной услугой, по официальным данным, является проверка штрафов ГИБДД (39% от общего числа запросов), на втором месте – проверка налоговой задолженности (21%), на третьем – выдача загранпаспорта нового образца (14%) [Реализация госпрограммы... 2014].

При этом стоимость госуслуг растет, так как при переводе в электронный вид не происходит оптимизация процедур их предоставления и снижение себестоимости. Кроме того, в условиях неравномерной цифровой грамотности населения органы управления не могут полностью отказаться от традиционного (бумажного) способа предоставления государственных / муниципальных услуг. Соответственно, одновременно действует два способа оказания услуг населения, что сказывается как на их стоимости, так и на качестве. В результате всего этого не происходит автоматического повышения эффективности предоставления государственных услуг, или же положительный эффект гораздо меньше, чем ожидалось. Представляется, что вопросам оптимизации затрат на оказание госуслуг должно уделяться больше внимания. А в оценку результатов внедрения ИКТ в деятельность государственных органов следует включить показатели по снижению / стабилизации стоимости и себестоимости предоставляемых услуг.

Наконец, нельзя не отметить, что в России при внедрении ИКТ в государственное управление *преимущественное развитие получают прямые связи органов управления с гражданами / организациями при практически отсутствии обратных.*

Как отмечают специалисты, государственные органы берут за основу своего контента традиционные коммуникативные методы, соответствующие вещательной модели коммуникации, и ориентируются в первую очередь на имиджевые характеристики. В результате коммуникативные возможности Интернета используются далеко не в полной мере, что препятствует эффективному решению актуальных задач [Алдошенко Е.В., 2014, с. 150–151]. Более того, общество демонстрирует невысокую степень доверия к предлагаемым государством новым формам коммуникации и к их результативности. Хотя, конечно, имеет значение период действия новых форм коммуникации и привычка к таким формам общения. Например, с 21 марта 2014 г. в г. Москве действует портал «Активный гражданин» – платформа для проведения онлайн-опросов (референдумов). В конце 2014 г. портал получил премию Snews AppWARDS в номинации «лучшее мобильное приложение для гос-

сектора». Сейчас на нем зарегистрировано уже более 1 млн пользователей. Из них 80% – граждане от 18 до 44 лет, причем возрастная группа 25–34 года демонстрирует наибольшую активность. За девять месяцев существования на портале было проведено 580 голосований (каждую неделю – новые), на основании которых принято 250 реальных решений органов управления. В том числе появилось более 180 спортивных секций и творческих кружков, открыто девять новых маршрутов наземного транспорта, почти в тысяче выбранных дворов было посажено около 140 тыс. деревьев и кустарников, видовой состав которых также был определен путем голосования [Годовой отчет проекта., 2015].

Однако нельзя не заметить, что для обсуждения на портале предлагались в основном мелкие вопросы: обустройство парков и МФЦ; прокладка велодорожек и т.д. Наиболее массовым явилось обсуждение сроков школьных каникул (приняло участие около 500 тыс. человек). Решение же острых и значимых для города проблем – слияние школ и поликлиник, нехватка врачей, рост стоимости услуг ЖКХ – государственные органы на портал не выносили.

По мнению некоторых экспертов, московское правительство (как и власти других территорий) в своих действиях ориентируется не на нужды жителей города (которые оно плохо представляет), а на европейскую «моду», с которой знакомится во время визитов по обмену опытом, из материалов СМИ, Интернета и других источников. Рядовому же жителю вмешаться или принять участие в формировании «повестки дня» в существующих условиях достаточно трудно. Сложно включиться в процесс, необходимо выдерживать жесткий график участия, постоянно следить за обновлениями и т.д. Это реальная и непростая работа, которая требует значительных затрат времени и сил, а также определенных навыков.

В целом, можно констатировать, что проведенные за прошедший период в России мероприятия привели к многочисленным изменениям в структуре государственных органов, в формах и методах их деятельности. Безусловно, ряд нововведений является полезным. Нельзя не признать положительным стремление внедрить в отечественную практику идеи эффективного государственного управления и открытого для граждан правительства. Формирование «электронного правительства» отражает объективные тенденции информатизации общества. Однако разнообразные преобразования в области государственного управления создали в стране ситуацию, которую трудно считать однозначно позитивной.

Очевидна незавершенность собственно административной реформы. Предполагаемое распределение функций между министерствами, службами и агентствами оказалось фикцией. Помимо того что не удалось решить многие из существовавших проблем в административной деятельности (в частности, проблему избыточности административных процедур), возникли новые трудности. За годы реформы значительно увеличилось число чиновников, и чтобы приостановить их рост, пришлось принимать специальные нормативные акты. Чрезмерный акцент на функционально-организационных параметрах изменения системы государственного управления затемнил вопрос о морально-этических регуляторах государственной службы.

В сфере государственного управления предпринимаются различные действия (утверждаются программы, концепции и распоряжения, создаются специальные структуры, выделяются финансы), но при этом растет отставание России от передовых государств. Увеличивающееся отставание страны по конкурентоспособности делает неизбежным конфликт между стратегическими целями руководства и низкой эффективностью государственного управления [Кулик А.Н., 2007, с. 264]. Соответственно, новые преобразования в системе государственного управления неизбежны.

При этом традиционные бюрократические иерархии сопротивляются административным реформам и внедрению сетевых технологий, поскольку увеличение эффективности управления грозит им уменьшением бюджета, сокращением численности и потерей ресурсов. Реализация прозрачного и подконтрольного обществу электронного правительства угрожает чиновникам утратой монополии на владение информацией и статусной ренты – возможности извлечения прибыли из своей принадлежности к распределительно-разрешительной системе. Внедрение же технологий открытого правительства затрагивает систему властных отношений. По мнению экспертов, весь «тюнинг» политической системы страны после 1993 г. – новая конституция, партийное и избирательное законодательство, формирование органов власти, регламентирование деятельности неправительственных организаций – был ориентирован на возрождение и институционализацию традиционной для России монархической вертикали, опирающейся на бюрократический аппарат. Причем ей соответствуют массовые настроения общества, не имеющего исторического опыта самоорганизации и влияния на политику, проводимую властью [Кулик А.Н., 2007, с. 261–262]. Однако такая конструкция представляется недолговечной, так как

она не соответствует общемировым трендам. В России должно измениться не только государственное администрирование, но и другие направления государственной деятельности. Помимо электронного правительства необходимо развитие электронного парламента и электронной судебной системы, а также электронной демократии, т.е. электронного государства в целом.

Существование информационного общества требует совершенствования законодательства в части определения принципов регулирования Интернета. Как отмечают специалисты, необходимо правовое решение следующих вопросов: безопасность, трансграничность, авторское право, соотношение частно-правового и публично-правового пространства, достоверность информации и ответственность за недостоверность, право на факт, субъективность и анонимность в Интернете. В связи с этим предлагается создать Информационный кодекс РФ, который закрепил бы юридические основы развития информационного общества, а также требования к регулирующим его правовым нормативным актам [Концепция информационного кодекса..., 2014, с. 19, 24, 25].

Специалисты подчеркивают, что внедрение ИКТ само по себе не создает современного государства, сотрудничающего с обществом. Главной проблемой является не разработка архитектуры, поддерживающей сетевые транзакции и взаимодействие между правительственными ведомствами, а реорганизация административного аппарата, в котором эти транзакции должны осуществляться. Комплексный подход к e-government подразумевает разработку ряда структурно-функциональных моделей, ключевыми среди которых являются модель функций административной системы и ее рабочих процессов, а также модель ее результативности. Первая позволяет выявить все слабые места административной системы – избыточные и дублирующие функции и элементы – и сделать то, что американцы называют streamline (выправить), – оптимизировать систему управления, причем сделать это независимо от ведомственных и частных интересов чиновников, их субъективного отношения к реформам. Вторая дает инструмент объективной оценки эффективности деятельности системы [Кулик А.Н., 2007, с. 242–243, 261–262].

Однако в России такие принципы не применяются. Сказывается существование различных теоретических подходов к роли и функциям государства (либерализм, дирижизм и т.д.), неразработанность методологии государственного управления [Положихина М.А. Функции государства..., 2012]. Можно предположить, что содержа-

тельный анализ движения информации в системе государственного управления и информационных потоков во взаимодействии органов управления с гражданами / организациями помог бы построить динамическую модель взаимоотношений в системе «общество – государство – государственный аппарат». И это послужило бы основой для создания национальной модели управления.

Но главное то, что в России должно быть изменено отношение власти (органов власти, чиновников) к гражданам и обществу в целом – не как к объекту управления, а как к равноправному партнеру. Только в случае изменения идеологии административной деятельности в полном объеме смогут проявиться позитивные стороны внедрения в государственное управление новых технологий и практик.

Список литературы

1. Алдошенко Е.В. Модель социального интерфейса во взаимодействии власти и общества в современной России / РАНХиГС. Челябинский филиал. – Челябинск, 2014. – 179 с.
2. Всемирный экономический форум: Индекс сетевой готовности 2015 года // ИАА Центр гуманитарных технологий. Информационно-аналитический портал. Главная. Новости гуманитарных технологий. Государственные стратегии. – М., 2015. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/2015/04/17/7128>
3. Годовой отчет проекта «Активный гражданин»: Проект Правительства Москвы. – М., 2015. – 15 с. – Режим доступа: <http://ag.mos.ru/docs/annual-report-AG.pdf>
4. Государственная программа «Информационное общество, (2011–2020 годы)» // Интернет в России и в мире. Информационное общество. – М., 10.07.2015. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/tema_3/0-97
5. Гухман В.Б. Проблемы становления информационного общества в России / Тверской гос. технический ун-т. – Тверь, 2014. – 124 с.
6. Дрожжинов В.П. 2013 год: Электронное правительство России на перепутье // PCWeek. Статьи. Государство и ИКТ. – М., 2013. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/gover/article/detail.php?ID=157690>
7. Ивановский Б.Г. Реформы системы государственного управления в России: Промежуточные результаты // Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России: Экономический аспект: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред., и др.; Отв. ред. Положихина М.А. – М., 2009. – № 2. – С. 98–118.

8. 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.
9. ИТ в регионах России 2015 // TADviser. Государство. Бизнес. ИТ. – М., 2015. – 410 с. – Режим доступа: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИТ_в_регионах_России_2015
10. Качество государственного управления. Гуманитарная энциклопедия // ИАА Центр гуманитарных технологий. Информационно-аналитический портал. Исследования. Рейтинг стран и регионов. Комплексные исследования. – М., 27.03.2015. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>
11. Клочкова Е.Н., Леденева О.В. Оценка эффективности развития информационного общества в России и некоторых странах мира // Информационное общество. – М., 2014. – № 2. – С. 49–58.
12. Количество пользователей Интернета в России // Интернет в России и в мире. Пользователи. – М., 06.08.2015. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151
13. Концепция интеграции административной реформы и ФЦП «Электронная Россия» / Минэкономразвития России // Электронная Россия. – М., 2006. – Режим доступа: http://www.elrussia.ru/files/manifest_jul06.doc
14. Концепция информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН: Изд-во «Канон+»; РООИ «Реабилитация», 2014. – 192 с.
15. Кулик А.Н. Электронное государство в контексте институциональных реформ // 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. – С. 237–265.
16. Лысенко Э.А., Федосеева С.В. На пути становления информационного общества: ликвидация цифрового неравенства среди граждан старшего поколения // Информационное общество. – М., 2014. – № 1. – С. 11–16.
17. Минэкономразвития подвело итоги мониторинга качества предоставления электронных услуг субъектами РФ // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного регулирования в экономике. – М., 12.02.2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/201502127>
18. Минэкономразвития подвело итоги регулярного мониторинга качества предоставления электронных услуг федеральных органов власти // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного

- регулирования в экономике. – М., 17.06.2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2015170651>
19. Модернизация экономики и государства: Материалы VII Международной научной конференции, 4–6 апреля 2006 г., г. Москва / Отв. ред. Е.Г. Ясин. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – Ч. 1. – 525 с.
 20. Национальная социальная программа «Бабушка и дедушка онлайн» // Портал. – СПб. – Режим доступа: <http://babushka-on-line.ru> (дата обращения июль 2015 г.)
 21. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: Структура, технологии, оценки / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел экономики. – М., 2012. – 296 с.
 22. Положихина М.А. Функции государства и структура органов исполнительной власти: Проблема соотношений // Россия и современный мир: Научный журнал / РАН. ИНИОН, Институт экономики; Ред. кол.: Ю.И. Игрицкий (гл. ред.) и др. – М., 2012. – № 4. – С. 62–71.
 23. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 5. – Ст. 531.
 24. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 18 (ч. 2). – Ст. 2159.
 25. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции Административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – М., 2005. – № 4. – Ст. 4720.
 26. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2010. – № 46. – Ст. 6026.
 27. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на период 2011–2013 года» // Собрание законодательства РФ. – М., 2011. – № 26. – Ст. 3826.
 28. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2011 № 2161-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р» // Собрание законодательства РФ. – М., 2011. – № 51. – Ст. 7543.
 29. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 5. – Ст. 547.
 30. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р «О Концепции национальной информатизации до 2018 г.» // Собрание законодательства РФ. – М., 2015. – № 2. – Ст. 544.

31. Реализация госпрограммы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» в 2013 году // Интернет в России и в мире. Информационное общество. – М., 2014. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/inform_obshhestvo_2013/0-490
32. Результаты исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, проведенного в 2013 г. / РАНХиГС. – М., 2014. – 17 с.
33. Республика Адыгея вошла в десятку лидеров субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. // Республика Адыгея. Министерство финансов. Портал управления общественными финансами. – Майкоп, 2014. – Режим доступа: <http://minfin01-maykop.ru/Show/Content/380>
34. Система предоставления государственных и муниципальных услуг совершенствуется // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного регулирования в экономике. – М., 2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/201507134>
35. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета. – М., 16.02.2008. – № 34.
36. Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1136 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 47. – Ст. 4664.
37. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства РФ. – М., 2003. – № 30. – Ст. 3046.
38. Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» // Официальный интернет-портал правовой информации. – М., 2012. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
39. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – М., 2012. – № 19. – Ст. 2338.
40. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – М., 2009. – № 7. – Ст. 776.
41. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – М., 2010. – № 31. – Ст. 4179.
42. Шакиров Р.Р. Государство в информационном пространстве российской экономики: Институциональный подход. – М.: Экономика, 2011. – 355 с.
43. Что такое открытое правительство // NAAR.ru. Наш архив. Экспертное сообщество. Статьи. Электронное делопроизводство. Общество. – М., 2012. – Режим доступа: <http://naar.ru/articles/chto-takoe-otkrytoe-pravitelstvo/>

44. Электронное правительство: новые возможности и оптимизация государственных и муниципальных услуг в 2015 году // Бюллетень Консультант-плюс. – М., 2015. – № 3 (234). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/about/presscenter/bulletin/y2015/m03/#.VcjAZjaAns0>
45. Country data report for Russian Federation, 1996–2013 // The Worldwide governance indicators. Country data report / The World Bank. – 2014. – 7 p. – Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>
46. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
47. Measuring the information society 2013 // Report ITU – Geneva, 2013. – 254 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf
48. Measuring the information society 2014 // Report ITU – Geneva, 2014. – 270 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf

В 2015 г. в серии «**Экономические и социальные проблемы России**» вышел сборник:

Культурные и религиозные традиции в современной экономике / Ред.-сост. вып. Пряжникова О.Н. // Экономические и социальные проблемы России: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред., и др. – М., 2015. – № 1. – 152 с.

Анализируется влияние культурных и религиозных традиций на формирование социально-экономических приоритетов, социальную политику, процесс принятия управленческих решений, функционирование финансовых институтов в современном мире.

Для научных сотрудников, преподавателей вузов, аспирантов и студентов.

В 2016 г. в серии «**Экономические и социальные проблемы России**» планируется выход сборника:

Социальная ответственность бизнеса как фактор устойчивого экономического развития / Ред.-сост. вып. Семеко Г.В. // Экономические и социальные проблемы России: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред., и др. – М., 2016. – № 1.

Анализируется понятие социальной ответственности бизнеса, рассматриваются подходы к оценке роли социально ответственного бизнеса в обеспечении устойчивого экономического развития. Исследуются принципы, механизмы реализации и компоненты корпоративной социальной ответственности, существующие в развитых странах. Обсуждаются особенности и перспективы развития социально ответственного бизнеса в России.

Для научных работников, преподавателей вузов, представителей бизнеса.

Экономические и социальные проблемы России

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ИНФОРМАЦИОННОМ ОБЩЕСТВЕ

2015 № 2

Сборник научных трудов

Редактор-составитель выпуска –
канд. геогр. наук **Положихина Мария Анатольевна**

Технический редактор Л.А. Можаяева
Компьютерная верстка О.В. Егорова
Корректор О.В. Шамова

Гигиеническое заключение

№ 77.99.6.953.П.5008.8.99 от 23.08.1999 г.

Подписано к печати 7/XII – 2015 г. Формат 60х84/16

Бум. офсетная № 1. Печать офсетная Свободная цена

Усл. печ. л. 10,0 Уч.-изд. л. 8,5

Тираж 100 экз. Заказ № 132

**Институт научной информации по общественным наукам РАН,
Нахимовский проспект, д. 51/21, Москва, В-418, ГСП-7, 117997
Отдел маркетинга и распространения информационных изданий
Тел/Факс (925) 517-36-91
E-mail: inion@bk.ru**

**E-mail: ani-2000@list.ru
(по вопросам распространения изданий)**

Отпечатано в ИНИОН РАН
Нахимовский проспект, д. 51/21,
Москва, В-418, ГСП-7, 117997
042(02)9

