

Электронное правительство как нормативная концепция: пределы применимости

Е.Г. Дьякова

Институт философии и права УрО РАН
gf-urfo@bk.ru

Аннотация

Концепция электронного правительства носит нормативный характер. Концепция операционализована, т.е. сведена к набору эмпирических индикаторов, которые могут быть собраны государственными органами. Нормативный характер концепции проявляется в том, что некоторые из ее утверждений могут прямо противоречить практике, однако продолжают воспроизводиться. Статья подготовлена в рамках целевого проекта УрО РАН № 12-У-6-1004 «Электронное правительство как объект теоретического моделирования».

Концепция электронного правительства представляет собой реакцию государства на вызов массовой компьютеризации. С самого начала она носила ярко выраженный нормативный характер и предполагала, что следствием внедрения информационных технологий в государственное управление явится его радикальное перестройка. По мнению специалистов по электронному правительству, внедрение информационных технологий в идеале должно обеспечить переход от традиционных жестких управленческих иерархий к гибким децентрализованным системам, связанным горизонтальными связями и оперативно реагирующим на запросы граждан.

Достижение данного идеала мыслится как результат серии правильных управленческих решений как стратегического, так и тактического уровней. При этом социальный и культурный контексты, в котором функционируют управленческие органы, так же, как особенности политического режима, который они обслуживают, последовательно игнорируются. Зато исключительное значение приписывается наличию сформулированной национальной стратегии перехода к электронному правительству и существованию лидера, имеющего видение глобальных перспектив и способного передать это видение другим участникам переходного процесса.

Отсюда же постоянный акцент на лучших практиках и наиболее удачных решениях. Характерно, что попытки проанализировать неудачные решения

практически отсутствуют, хотя, как показал Р. Хикс, до 80% (!) проектов в сфере электронного правительства либо не приносят ожидаемой отдачи, либо приводят к провалу [4].

Сам Р. Хикс связывает неудачи с разрывом между замыслом проекта и реальностью («design-reality gap»). Он обращает внимание на то, что в то время как многие проекты строятся, исходя из ценностей и принципов технологической рациональности, правительственные учреждения функционируют совсем на других ценностных основах [5]. Фактически речь идет о несоответствии предлагаемых решений характеру политического режима и существующему типу административной культуры, т.е. о влиянии на переход к электронному правительству факторов, обычно выносимых «за скобки».

Вынесение «за скобки» социальных и политических контекстов имеет один явный плюс. Оно позволяет формировать систему унифицированных эмпирических индикаторов, которые, с одной стороны, призваны свидетельствовать об успешном ответе государства на вызов информационной революции, а с другой – могут быть собраны государственными органами и представлены в виде официальной отчетности. При этом продлевается непростая процедура, благодаря которой информационные технологии из средства превращаются в цель: повышение эффективности управления отождествляется со степенью его информатизации [8].

Иными словами, чем больше органов власти перешло на электронный документооборот, чем больше услуг переведено в электронный вид и чем больше имеется блогов и форумов для сбора мнений граждан, тем ближе мы оказываемся к идеалу. Между тем переход на электронный документооборот может не сопровождаться оптимизацией управленческих процессов и сохранять в полной неприкосновенности существующую ведомственную структуру. Электронные услуги могут оказаться невостребованными (хроническая проблема, с которой сталкиваются разработчики электронного правительства во всех странах мира), а сбор мнений в электронном виде никак не влияет на реальные процессы принятия управленческих решений. Эта проблема при разработке системы эмпирических индикаторов, по сути, игнорируется. Точнее, предполагается, что если все сделать правильно, то количественные изменения сами собой приведут к качественному скачку.

Именно на таких принципах строится «пирамида электронного правительства», разработанная Департаментом экономических и социальных вопросов ООН (UN DESA) [9] (см. рис. 1).

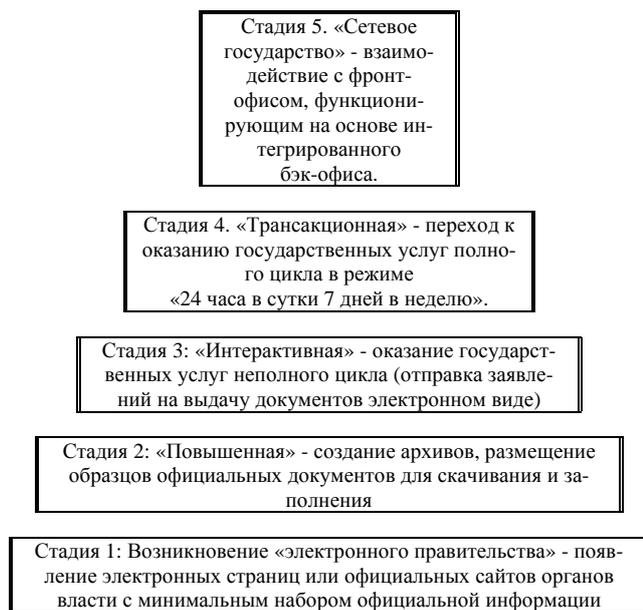


Рис. 1. Основные стадии «электронного правительства» по версии UN DESA

Качество электронных услуг определяется экспертами ООН на основе анализа сайтов/портала правительства соответствующей страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов с обязательным учетом того, на какой стадии находится данная услуга. Дополнительно рассчитывается индекс электронного участия, отражающий качество взаимодействия органов власти и граждан. Он определяется по трем основным параметрам: «электронное информирование» граждан о действиях власти, «электронное консультирование», т.е. организацию форумов, дискуссий, блогов и других площадок, где граждане и представители власти могли бы обмениваться мнениями, и «электронное принятие решений», т.е. учет итогов «электронного консультирования» в процессе принятия решений и информирование граждан о том, какие решения были приняты по итогам обсуждения.

Бросается в глаза, что на завершающей стадии «пирамиды UN DESA» резко меняется основание деления. Если первые четыре стадии описывают взаимодействие граждан с органами власти, то пятая – внутренние преобразование самих органов власти. Предполагается, что по мере перехода со стадии на стадию возрастает не только качество услуг, но и уровень интеграции органов, которые эти услуги предоставляют.

Или, по крайней мере, так должно быть, хотя, как были вынуждены признать авторы отчет UN DESA 2012 года «поддержание взаимодействия между различными [властными] подразделениями –

это почти всегда тяжелый, если не Геркулесов труд» [11, с. 71]. Тем не менее высокий уровень интеграции признается необходимым условием эффективного развития электронного правительства. Это развитие описывается как переход от разрозненной системы органов, каждый из которых выполняет собственные функции, к объединенной целостной модели («whole-of-government»). Внешним выражением такой интеграции является единый портал государственных услуг, с помощью которого граждане могут получить услуги любого уровня, и который, кроме того, обеспечивают единую идентификацию пользователя, возможность отслеживать процесс предоставления услуг и вносить свои замечания и предложения. Именно такой портал, лучшим образцом которого считается портал правительства США www.usa.gov, в отчете 2012 года рекомендуется в качестве образца [11, с. 60].

На самом деле утверждение о том, что единый портал предполагает внутреннюю интеграцию, является весьма спорным, о чем свидетельствует, в частности, опыт создания и функционирования Портала государственных услуг Российской Федерации www.gosuslugi.ru, также получившего высокую оценку в отчете ООН. Именно наличие «очень солидного и репрезентативного Портала со ссылками на все министерства и ведомства и богатым набором технических функций», который обеспечивает точку единого доступа ко всем государственным и муниципальным услугам и дает возможность гражданам и организациям получать эти услуги в электронном виде, позволило России совершить резкий скачок и подняться с 59 места, которое она заняла по результатам мониторинга UN DESA 2010 г., на 27 место в 2012 году [11, с. 39].

UN DESA признает, что для успешной интеграции требуются не только технологические, но и политические решения и целая система организационных изменений, включая новую управленческую культуру и философию. Но при этом утверждается, что для того, чтобы достичь такого рода изменений, достаточно провести разъяснительную работу среди сотрудников органов власти и вовлечь их в процессы принятия решений по конкретным вопросам перехода к электронному правительству. В рейтингах UN DESA такого рода работа не фиксируется.

Существуют и другие модели перехода к электронному правительству. Так, еще в 2000 году руководитель Таубмановского центра публичной политики Университета Браун и один из ведущих мировых специалистов по электронному правительству Д. Вест выделил четыре основных этапа его построения [12, с. 21]:

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

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

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

4) Перевод всех традиционных правительственных функций в электронный формат.

Нетрудно заметить, что на заключительном этапе опять происходит скачок от предоставления услуг к преобразованию всей структуры управления. На практике в мониторинге развития электронного правительства Университета Браун оценивается исключительно качество официальных сайтов и порталов большинства стран мира. Каждый из ресурсов получает по четыре балла за наличие следующих характеристик: публикаций официальных документов, баз данных, аудио- и видео-клипов, наличия версии на иностранных языках, отсутствия рекламных объявлений и платы за пользование и предоставление информации, доступности для пользователей с ограниченными возможностями (определяется автоматически с помощью специально разработанной программы), наличия заявлений о защите персональных данных и защите информации, использования электронной подписи и возможности оплачивать государственные услуги в электронном виде, наличия контактной информации и возможности направлять электронным письмом и размещать комментарии, а также возможности персонализации с учетом потребностей пользователя. Кроме того, учитывается количество услуг, предоставляемых через сайт/портал. Максимальная сумма баллов за такие услуги составляет 28, что позволяет рассчитывать весь рейтинг исходя из 100 баллов [13, с. 9].

Последовательная реализация данной ориентации на идеальный сайт порой приводит к парадоксальным результатам. Так, если в рейтинге Университета Браун 2007 года на 1 месте находилась Южная Корея (что хорошо коррелирует с другими рейтингами, где Республика Корея регулярно занимает лидирующие позиции), то на 39 месте, обогнав 154 страны мира, оказалась Корея Северная [13, с. 13.], где, как известно, доступ подавляющего большинства жителей к Интернету не просто ограничен, но прямо запрещен. Высокое место КНДР объяснялось, в том числе, тем, что на официальном сайте этого государства отсутствовали рекламные объявления и широко использовались мультимедийные средства.

Конечно, случай с Северной Кореей – это скорее курьез, показывающий, однако, проблемы, с которыми сталкиваются и другие организации, занимающиеся оценкой электронного правительства, например, такие, как Институт электронного правительства Университета Васэда (подробнее см. [1]) или исследовательская фирма «Cargemini», подготавливающая обзоры для Европейского Союза. Все они при оценке исходят из определенных нормативных представлений, т.е. из шкалы, описывающей последовательные этапы перехода к электронному правительству. По наблюдению Р. Хикса и С. Байлер, построение такого рода моделей является одним из самых популярных направлений деятельности специалистов в данной сфере, и успешно приобрело отчасти схоластический характер [3].

Любопытной в этой связи выглядит попытка А. Охо, Т. Яновски и Э. Эстевес найти ключевые индикаторы, которые могли бы эффективно описывать процессы перехода к электронному правительству. Проведенный ими сравнительный анализ показателей, применяемых в мониторингах (куда, наряду с мониторингом UN DESA, вошел мониторинг Университета Браун, а также мониторинг лидерства в сфере электронного правительства, который в 2001 – 2004 годах публиковала консалтинговая компания «Accenture») привел их к выводу, что показателями, в отношении которых фиксируется наибольший разброс значений, позволяющий улавливать страновые различия, являются, с одной стороны, показатели, характеризующие уровень развития инфраструктуры и доступности информационных технологий (телекоммуникационный индекс UN DESA), а с другой – показатели наличия услуг полного цикла, а также электронного участия. На основе данных ключевых индикаторов авторы предложили сформировать представление об «идеальном электронном правительстве» (с учетом специфики каждого отдельного региона) и строить мониторинг исходя из того, насколько каждая из стран приближается к данному идеалу [7, с. 9].

Последнее предложение еще раз подтверждает нормативный характер концепции электронного правительства, которая стала неотъемлемой частью современного глобального этагистского дискурса. Она успешно операционализована, т.е. сведена к набору эмпирических индикаторов, которые могут быть собраны государственными органами и представлены в виде официальной отчетности. Бюрократический характер операционализации объясняет, в частности, почему вопросы эффективности предлагаемых в сфере электронного правительства решений и их адаптации гражданами устойчиво находятся на втором плане (при постоянно повторяемых утверждениях, что реформы должны быть ориентированы на граждан и приводить к повышению их влияния на органы управления). Это не значит, что такого рода исследования не ведутся. Они ведутся и очень активно [см. 2], однако их результаты практически не учитываются в официальных рейтингах.

Нормативный характер концепции электронного правительства проявляется и в том, что некоторые из ее утверждений могут прямо противоречить практике, однако продолжают воспроизводиться снова и снова. Например, считается, что электронное правительство приводит к существенной экономии государственных расходов («more with less»). Возможно, так дело и обстоит на этапе применения уже внедренного решения (хотя далеко не всегда). Однако сам процесс внедрения (и обновления существующих систем) обычно является весьма дорогостоящим. Не случайно в полном соответствии с теорией диффузии инноваций среди лидеров в сфере электронного правительства преобладают развитые страны, а объем валового внутреннего продукта является решающим фактором, влияющим на уровень развития электронных государственных услуг [6, с. 397].

Таким образом, переход к электронному правительству – это достаточно затратный процесс с не всегда высокой степенью эффективности, что не мешает рассуждать об очевидных экономических преимуществах электронного правительства по сравнению с традиционным. Понимание ограниченный нормативной концепции электронного правительства поможет избежать как неоправданных ожиданий, так и неожиданных разочарований.

Литература

- [1] Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. Екатеринбург, УрО РАН, 2011. С. 235–252.
- [2] Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: технократическая утопия или востребованная структура? // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. Екатеринбург, УрО РАН, 2011. С. 253–269.
- [3] Heeks R., Bailur S. Analyzing E-Government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice // *Government Information Quarterly*, 2007. V. 24. P. 243 – 265.
- [4] Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // *IDPM i-Government Working Paper № 14*. 2003. [Электронный ресурс] // URL: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (дата обращения: 28.06.2012).
- [5] Heeks R. Understanding Adoption of e-Government: Principals, Agents and Institutional Dualism. // *IDPM i-Government Working Paper № 19*. 2009. [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (дата обращения: 28.06.2012).
- [6] Khalil O. E-Government Readiness: Does National Culture Matter? // *Government Information Quarterly*, 2011. V. 28. P. 388 – 399.
- [7] Ojo A., Janowski T., Estevez E. Determining Progress Towards E-Government – What are the Core Indicators // *United Nations University – International Institute for Software Technology Report № 360*. Macao, 2007. [Электронный ресурс]. // URL: <http://i.unu.edu/unu/u/publication/000/001/497/report360.pdf> (дата обращения: 28.06.2012).
- [8] Scavo K., Shi Yu. The Role of Information Technology in the Reinventing Government Paradigm – Normative Predicates and Practical Challenges // *Social Science Computer Review*. 2000. V. 18. № 2. P. 166 – 178.
- [9] UN Department of Economic and Social Affairs. *United Nations E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance*. Geneva, 2008. 148 p. [Электронный ресурс]. // URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (дата обращения: 28.06.2012).
- [10] UN Department of Economic and Social Affairs. *United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis*. Geneva, 2010. 126 p. [Электронный ресурс]. // URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (дата обращения: 28.06.2012).
- [11] UN Department of Economic and Social Affairs. *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*. Geneva, 2012. 144 p. [Электронный ресурс]. // URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 28.06.2012).
- [12] West D. *Assessing E-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments*. [Электронный ресурс]. Providence, RI, Brown University, 2000. 151 p. // URL: <http://www.inside-politics.org/egovtreport00.html> (дата обращения: 28.06.2012).
- [13] West D. *Global E-Government*, 2007. [Электронный ресурс]. Providence, RI, Brown University, 2007. 25 p. URL: <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf> (дата обращения: 28.06.2012).

E-Government as Normative Construct and It's Limits (UN DESA E-Government Survey Case)

Elena G. Dyakova

As a normative construct e-government means “better government” which is capable of destroying traditional bureaucratic structures and replacing it by flexible and transparent administrative units and empowered citizens. Construct was operationalized for the convenience of official reporting. Even when some of the statements are contrary to the practice they are repeated like self-evident truths.