
СОЦИАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

V.Yu. Cheremnykh, L.S. Yakovlev

**E-Government:
Models and Perspectives**

Various models and strategies of the e-government development are considered. Priority trends such as the use of e-Government as an effective tool of democratization and effective implementation of administrative functions are identified. The prospect of public services portals improvement is analyzed.

Key words and word-combinations: e-government, information society, public services.

Рассматриваются различные модели и стратегии развития электронного правительства. Выявляются приоритетные тенденции: использование структур электронного правительства в качестве эффективного инструмента демократизации или для более эффективной реализации управленческих функций. Анализируется перспектива совершенствования порталов государственных услуг.

Ключевые слова и словосочетания: электронное правительство, информационное общество, государственные услуги.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-68-74

УДК 004:002

ББК 73

В.Ю. Черемных, Л.С. Яковлев

**ЭЛЕКТРОННОЕ
ПРАВИТЕЛЬСТВО:
МОДЕЛИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Концепция электронного правительства за последние три десятилетия претерпела существенные видоизменения. К началу 1980-х годов в общественном мнении наиболее заметны были романтические представления, инспирированные в США взглядами последователей О. Тоффлера, в СССР — В. Глушкова. При всех различиях эти представления объединяет технологический детерминизм. Информационное общество представлялось существенно отличающимся от мира, описываемого парадигмой индустриального общества [1]. Эти взгляды не всеми разделялись, но альтернативы в подлинном смысле слова им не было: значительная часть людей полагала эти представления несбыточными или рисуемыми отдаленное будущее.

В течение следующих полутора десятилетий происходил сдвиг к прагматическим представлениям, эксплицированным на-

иболее отчетливо в книгах Б. Гейтса конца 1990-х годов. Во многом близкими к выраженным в них идеям оказываются и реальные практики строительства институтов электронного правительства в конце 1990-х — начале 2000-х годов [2]. При этом прагматизм на данном этапе становится общепринятым. Однако в конце начале нового тысячелетия фиксация различий практик строительства «электронной демократии» приводит к формированию различных точек зрения не только на эти практики, но и на саму концепцию.

Достаточно популярным является удобное с прагматической точки зрения объяснение существующих разночтений в ее построении посредством апелляции к различию моделей e-government. Л.Т. Станкевич, Н.О. Новоженина пишут о четырех моделях: континентальной, англо-американской, азиатской и российской [3, с. 128–129]. Точно такая же схема предлагается М.А. Сединкиным, который рассматривает возможности инкорпорации в российские практики мирового опыта [4]. По сути аналогичная схема просматривается и в анализе, предпринятом Е.С. Някиной и Е.С. Погодиной [5, с. 181–189]. Для такого деления, безусловно, есть свои основания. Однако по этой схеме Великобритания принадлежит сразу к двум моделям, китайская и южно-корейская же модели рассматриваются как тождественные, хотя это очевидно не так. Представляется важным, чтобы типизации, построенные на статистических обобщениях, включали больше групп, поскольку даже в рамках ЕЭС вряд ли правомерно считать аналогичными ситуации в Германии и Греции. Продуктивность таких типизаций ограничивается компаративными исследованиями. Более прагматичными, по нашему мнению, будут типизации, ориентированные на выявление различий в целях и принципах строительства электронного правительства.

В целом видится логичным использовать подход, в методологическом плане опирающийся на концепцию идеальных типов М. Вебера. В самом простом случае предлагаются две терминальные модели, «американская» и «китайская», спектр между которыми может быть заполнен различными вариациями. В российской науке такой подход наиболее последовательно реализован Е.А. Яковлевой, писавшей о западной и восточной моделях [6]. Позднее появились и работы, посвященные китайской специфике [7]. Можно представить типизации существующих форм в практиках различных стран, но, как правило, в научной литературе акцент делается не на типизации, а на описании реализуемой в конкретных условиях стратегии. Наряду с США, Англией, скандинавскими странами, Южной Кореей, в качестве модельного примера выступали Сингапур, Грузия, Япония.

На наш взгляд, методологический принцип, лежащий в основе подобных подходов, несколько парадоксален. Можно строить таксономии общественных форм, процессов, феноменов, имеющих относительно объективную природу, как результирующие совокупности больших наборов противоречивых, разнонаправленных групповых и индивидуальных интенций. Однако государство, разрабатывающее и реализующее программы развития электронного правительства, обладает субъектностью, и о его деятельности правомерно судить

в категориях успешности, результативности, не ограничиваясь констатацией объективной реальности.

Модус объективности в практиках электронного правительства присутствует постольку, поскольку диктуется их технологическими основаниями. Разумеется, информационные технологии во всех аспектах — технические решения, языки, алгоритмы — представляют собой результат человеческой деятельности. Но, с одной стороны, субъективные намерения разработчиков не могут преодолеть объективных логических и технических ограничений. С другой, в диалоге с компьютером меняется и пользователь. В данном случае речь идет об изменениях, затрагивающих как потребителей государственных услуг, так и работников сферы управления.

Степень важности этих аспектов сопоставима. По существу, происходит переформатирование диалога власти и общества. Регистрируясь на портале государственных услуг, гражданин позиционирует себя как часть единой системы, принимая ответственность за осуществляемые в данном пространстве действия. Правила взаимодействия с государственными учреждениями представлены в этом случае максимально наглядно.

Кардинальным образом меняются и условия реализации управленческих функций. Последствия информатизации нельзя сводить только к развитию телекоммуникаций. Не менее важны перспективы, создаваемые принципиально новыми возможностями обработки информации, прежде всего в сфере моделирования. Современные базы данных позволяют выявлять недоступные ранее статистические закономерности. Еще больший потенциал открывается при работе с Big data.

Однако текущее положение дел остается неудовлетворительным. В 2009 г. в Российской Федерации был запущен федеральный портал госуслуг. К концу 2012 г. на нем представлялось 945 федеральных, свыше 11 тыс. региональных и 21 тыс. муниципальных услуг. Однако, по сути, портал превратился в информационный: лишь 25 услуг (0,012%) оказывались непосредственно, во всех остальных случаях можно было получить только консультации. Неудивительно, что в правительстве возникла инициатива по сокращению набора услуг [8]. Это свидетельствует о неудовлетворительном положении не только с паспортизацией госуслуг. Необходимость переключения в «ручной режим» по абсолютному большинству ситуаций явно демонстрирует недостаточную проработанность как законодательства, так и процедурных вопросов.

Показателен в этом плане пример Беларуси. В 2007 г. белорусское предпринимательское сообщество выступило с предложением перевести налоговую отчетность в электронную форму. К 2010 г. правительство его реализовало. Результат оказался неудовлетворительным. Число визитов предпринимателей в контрольные органы не сократилось, устранить полностью бумажный документооборот не удалось. Возникли противоречия между логикой централизации отчетности в государственных органах и на крупных предприятиях, где в результате пришлось изменять способы подготовки сводных отчетов. Рекомендованные к использованию программные продукты оказались слишком дороги, для мелкого бизнеса просто нерентабельны. Реализовывалась порочная

практика привязки программы к конкретному компьютеру [9], не имеющая никаких технологических оправданий — Sun Microsystems еще в конце 1990-х годов успешно реализовала на платформе Solaris систему, позволяющую избежать подобной необходимости даже применительно к банковским операциям.

Аналогичные проблемы сохраняются и в других областях реализации служб электронного правительства в Беларуси. Автоматизированная информационная система «Электронный рецепт» теоретически позволяет осуществить идеи Б. Гейтса относительно компьютеризации здравоохранения, выдвинутые еще в конце 1990-х годов. Вводится персональная пластиковая карта, заменяющая всю документацию, заводимую на пациента в поликлинике, которая позволяет хранить историю болезни, осуществлять запись на прием и фармацевтическое обслуживание. Однако в настоящее время карта дублируется бумажными аналогами, что, как показывает практика внедрения электронных услуг, гарантирует провал, поскольку и клиенты, и работники государственных учреждений, вынужденные выполнять двойную работу, начинают саботировать переход к электронным услугам.

Сходный прецедент был и в судебной практике Беларуси. Потребовалось решение Верховного суда для признания законности извещения о времени заседания в электронной форме. При этом Верховный суд сослался на практики Казахстана и России [10]. Однако то, что понадобилось специальное решение, демонстрирует силу инерции технологического и культурного ретроградства.

В целом продвижение Беларуси к развитию электронного правительства шло медленнее, чем в России, но устойчивее. К осени 2015 г. прошли регистрацию 109 информационных систем различного уровня, реализующих услуги населению. Часть носит чисто информационный характер, но не наблюдается масштабного перепада от «раздувания» набора услуг к признанию многих из них чисто формальными.

Особый интерес представляет логика продвижения к электронному правительству в Казахстане. В соответствии с указом президента Республики Казахстан от 10 ноября 2004 г. № 1471 «О Государственной программе формирования “электронного правительства” в Республике Казахстан на 2005—2007 годы» и последующими решениями оно осуществлялось в четыре этапа: информационный, интерактивный, транзакционный, трансформационный. Лишь на последнем этапе началось внедрение комплексных, комбинированных электронных услуг. При этом закон «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» был принят с опережением — в 2003 г., что позволило отработать все операции «в полевых условиях», прежде чем перейти к их массовому внедрению.

С начала 2010 г. госзакупки путем запроса ценовых предложений осуществляются в электронном формате, началась реализация лицензирования для субъектов предпринимательства, построение единой нотариальной информационной системы, а затем и «Электронного акимата». С этого же времени ведется онлайн-оплата налогов, государственных сборов, пошлин и штрафов за нарушение ПДД, а с 2011 г. — оплата услуг ЖКХ. К концу 2013 г. в онлайн-

новую форму переведено более 240 услуг, реализовано около 38 млн транзакций. Осуществлена апробация публичного сетевого обсуждения законопроектов. Кроме того, для граждан открыто общение с руководителями различного уровня в режиме видеоконференций.

Принципиально важным в Казахстане считается расширение мобильной составляющей портала госуслуг. На первом этапе граждане смогут получать информацию о необходимости замены удостоверения личности, паспорта, новых вакансиях для безработных, изменении очереди на жилье, готовности документов в ЦОН и на портале электронного правительства. На основе внедрения электронной подписи через мобильные устройства к 2017 г. предполагается все наиболее востребованные услуги осуществлять через мобильный портал [11].

Эти подходы соотносятся с положениями, сформулированными в известном открытом письме Б. и М. Гейтс. По их мнению, мобильные банки позволят людям, не обладающим богатством, радикально изменить свою жизнь. Сетевой банкинг разрушает монополию современных банковских структур на кредитно-денежные операции, лишая их возможности получать сверхприбыли за счет ограничения возможностей абсолютного большинства населения. «Мобильные финансовые услуги, такие как bKash, позволяют населению... с низким уровнем доходов участвовать в растущей цифровой экономике. <...> В ближайшие 15 лет цифровой банкинг даст бедным больший контроль над своими активами и поможет им изменить свою жизнь. <...> К 2030 году 2 миллиарда человек, которые не имеют счетов в банках сегодня, будут хранить деньги на телефонах. Мобильные провайдеры будут предлагать полный спектр финансовых услуг» [12]. Аналогично, устранение пространственной депривации означает действительное равенство прав для миллионов людей в отношении диалога с властью.

В России в соответствии с государственной программой «Информационное общество (2011—2020 годы)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р, ключевое внимание, наряду с Единым порталом государственных и муниципальных услуг, уделялось также Единой системе межведомственного электронного взаимодействия. Содержательно эти два аспекта информатизации тесно взаимосвязаны. Внедрение обоих предполагает анализ функционала органов государственного управления, только на основе которого может быть осуществлена паспортизация услуг и конструирование единого документооборота, налаживание обратной связи, создание систем поддержки принятия решений. Более того, в обоих случаях речь идет об изменении стратегий поведения граждан.

Понимание этой необходимости вновь приводит к переосмыслению подходов, в начале тысячелетия отрицавшихся как продиктованных «технологическим детерминизмом». По мнению А.В. Юрасова, «основой эффективного проектирования электронного правительства должны стать следующие новые для данной сферы технологические компоненты: система поддержки принятия решений (СППР) по территориальному управлению, использующая геоинформационные технологии (ГИС) и технологии

систем сбалансированных показателей; система комплексного управления взаимоотношениями государственных органов с гражданами и бизнесом на основе применения ГИС-технологий, организационно-экономических методов и моделей концепции CRM; технологии интернет-маркетинга, моделирования и оптимизации бизнес-процессов, построения и использования электронных платежных систем» [13]. Фактически проектируется реинжиниринг бизнес-процессов государственного управления. При этом для работы единой системы поддержки принятия решений логика действий государственных чиновников должна быть четко построена и формализована.

В определенном смысле это может показаться расширением поля применения АСУ, очерченного В.М. Глушковым, поскольку он, естественно, не предполагал внедрения ЭВМ в сферу бизнеса. В действительности проектируемое сегодня поле существенно уже, поскольку не соотносится с характерным для СССР тотальным государственным планированием. Проблема в ином: пока электронное правительство оставалось чисто теоретической конструкцией, можно было отводить ему сколь угодно широкий круг задач и предоставлять сколь угодно мощные инструменты. С переходом в поле практической политики идея видоизменилась.

«Американский» официальный вариант предполагает, по сути, создание среды, в которой продолжают функционировать традиционные демократические институты. В центре внимания оказываются каналы воздействия населения на правительство, проблемы транспарентности, формы обеспечения обратной связи с гражданами. Как определяет Дж. Демпси, это использование информационно-коммуникационных технологий для преобразования правительства с целью сделать его более доступным для граждан, более эффективным и более подотчетным. Интерпретация электронного правительства прежде всего как формы демократии является достаточно распространенной в научной литературе [14].

«Китайская» модель парадоксальным образом обладает большим революционным потенциалом, хотя создана для поддержания бюрократической системы. Если понимание электронного правительства, утверждаемое в США и странах, идущих аналогичным путем, ничего не меняет в принципах управления, то реальная информатизация бюрократической системы может изменить ее в корне. Информатизация плановой экономики была невозможна в принципе, однако создание электронного правительства в его «китайском» варианте теоретически возможно.

В связи с этим становится понятным торможение процессов конструирования систем электронного правительства на постсоветском пространстве: они затрагивают интересы властных элит, оказывают влияние на расстановку сил. Трудно прогнозировать облик обществ, реализовавших «электронную бюрократию»; ограничимся утверждением крайней сомнительности этой антиутопии в духе У. Гибсона.

В реальности, чтобы как обеспечить политическую стабильность общества, так и предупредить социальные конфликты, оптимальным представляется со-

средоточить внимание на развитии порталов электронных госуслуг. При добросовестном отношении они могут реально обеспечить снижение бюджетных расходов, ограничение коррупции, профилактику социальной напряженности. Следует придать соответствующим программам статус приоритетных и ориентироваться на них в процессе законоотворчества и осуществления правоприменительных практик.

Библиографический список

1. *Яковлев Л.С.* Концептуализация информационного менеджмента в контексте модернизации. Saarbrücken: Lambert Academic Publishing, 2014.
2. *Davison R.M., Wagner C., Ma L.* From government to e-government: a transition model // *Information Technology & People*. 2005. Vol. 18, № 3. P. 208–299.
3. *Станкевич Л.Т., Новоженина Н.О.* Электронное правительство: теоретические модели и реальная практика // *Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г.)*. СПб., 2003. С. 128–129.
4. *Сединкин М.А.* Возможности применения зарубежного опыта формирования электронного правительства в России // *Вестник Адыгейского государственного университета*. Сер. 1. Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2011. № 3. С. 349–360.
5. *Някина Е.С., Погодина Е.С.* Анализ моделей электронного правительства // *Государственное управление. Электронный вестник*. 2013. Вып. № 36, февр. С. 181–189.
6. *Яковлева Е.А.* Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства: дис. ... канд. полит. наук. М., 2006.
7. *Дьякова Е.Г.* Переход к электронному правительству и национальная специфика: чему учит опыт Китая? // *Социум и власть*. 2013. № 3. С. 36–39.
8. *Баязитова А.* Минэкономразвития распускает «Электронное правительство» // *Известия*. 2013. 9 окт.
9. Электронное налоговое декларирование не упростило работу предпринимателей – МССПР . URL: <http://www.belta.by/economics/view/elektronnoe-nalogovoe-deklarirovanie-ne-uprostilo-rabotu-predprinimatelej-msspir-136072-2010/>
10. Верховный суд: извещение о времени и месте судебного разбирательства с помощью СМС – законно. URL: <http://www.belta.by/society/view/verhovnyj-sud-izveschenie-o-vremeni-i-meste-sudebnogo-razbiratelstva-s-pomoschju-sms-zakonno-164892-2015/>
11. *Бектасова А.* Через eGov – к устойчивому развитию. URL: <http://iecp.ru/news/item/392007>
12. Our big bet for the future: 2015 Gates annual letter. URL: <http://www.gatesnotes.com/2015-annual-letter?page=0&lang=en>
13. *Юрасов А.В.* Постановка проблемы разработки научно-обоснованной концепции, алгоритмов работы и архитектуры инструментальных средств электронного правительства. URL: <http://elcom.psuti.ru/content/other/?ID=834>
14. *Ефимов А.А.* Электронное правительство как ответ на вызов информатизации в политической сфере // *Вестник Поволжского института управления*. 2016. № 2 (53). С. 135–141.