

КОНЦЕПЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Х.Мухитдинов

Узбекистан, Ташкент, АК «Узбектелеком»

Под влиянием Интернета и связанных с ним технологий меняется сам способ общения между людьми. Важно проследить, каким образом эти процессы воздействуют на деятельность правительства — одного из основных субъектов макроэкономики.

Здесь происходят приблизительно те же самые изменения, которые рассматривались нами в связи с управлением фирмой. Трактовка государства как крупной корпорации весьма современна, черпая свои истоки в теории общественного выбора. Вновь можно подчеркнуть актуальность методологии инфокоммуникационного анализа в связи с подходом американский социолога Д. Ноука (профессор, Ph.D. Университет Мичиган, США), который рассматривает политические системы как социальные сети и, соответственно, предлагает использовать структурный анализ при изучении таких социально-политических феноменов, как процесс голосования, социальные движения, роль элит, международные отношения и т.д.¹ При этом отдельные звенья политических систем могут быть представлены через сетевой подход так, как это показано в табл.1.²

Таблица.1. Анализ звеньев политической системы (инфокоммуникационный подход)

Уровень анализа (узлы)	Сети (связи)	Властные взаимоотношения	
		Влияние	Доминирование
Индивиды	Эгоцентрические сети	Убеждение	Социальная поддержка
Группы	Родство и первичные связи	Нормативная социализация	Взаимодействие
Движения, классы	Элиты	Идеология	Мобилизация ресурсов
Формальные организации	Деятельность и ответственность	Корпоративная культура	Доминирующие коалиции
Отрасли	Промышленные транзакции	Конкуренция	Автономия и зависимость
Политические структуры	Коллективные действия	Политические взаимодействия	Регулирование и коллективные решения
Национальные государства	Военные альянсы, торговые взаимоотношения	Культурное влияние	Война и эксплуатация

Как видно из табл.1, происходит модификация одних и тех же моделей поведения при продвижении от микроуровня к макроуровню. Используя инфокоммуникационной

¹ Knoke D. Political Networks: The Structural Perspective. - P. 7-9.

² Источник: Knoke D. Political Networks: The Structural Perspective / D. Knoke. - New York: Cambridge University Press, 1990. - P. 204.

подход, можно применить научный аппарат анализа микроструктуры к анализу макро-структуры, что используется в экономической теории достаточно часто. Современному государству присущи все основные признаки, которые свойственны крупной корпорации: государство обладает бюджетом, доходами и расходами, «акционерами» и «клиентами» в одном лице, которыми являются граждане. Следовательно, перед современным государством в известном отношении стоят те же самые задачи в смысле изменения системы управления, какие стоят перед фирмой в условиях информационного общества: повышение эффективности производства посредством использования новых моделей управления. Соответственно, государство начинает использовать методы, сходные с теми методами, которые использует фирма. Например, точно так же, как современная фирма стремится максимально изучить своих существующих и потенциальных клиентов и развивать персонализированный маркетинг, государство стремится получить максимум информации о своих гражданах и наиболее эффективно реализовывать свои конституционные задачи. Формируются различные инфокоммуникационные подходы в области государственного управления; многие авторы высказывают мысль о том, что чрезмерно централизованные структуры оказываются не в состоянии реагировать с необходимой скоростью на многообразные изменения современного мира, причем это справедливо как для отдельных фирм, так и для правительств и наций³.

По мере распространения информационных технологий меняется сама природа общественной жизни и та роль, которую играет в ней правительство. Можно выделить целый ряд причин, в силу которых правительство вынуждено менять спектр услуг и способ их предоставления.

Во-первых, следует отметить сложность фискальных процессов. Возникла потребность в большей гибкости и мобильности работы общественных служб в данной сфере. В экономической теории существуют так называемые «золотые требования», предъявляемые к идеальной налоговой системе (гибкость, прозрачность, нейтральность, административная простота и др.), и информационные технологии позволяют добиться их реализации гораздо быстрее путем сокращения транзакционных издержек общения налогоплательщиков с налоговыми органами.

Во-вторых, возросло количество лиц, имеющих доступ в Интернет и даже предпочитающих электронные способы общения с государственными органами. Соответственно, современные услуги, в том числе услуги государственных служб, ориентируются на меняющего свои запросы потребителя, предоставляют ему гораздо более широкий спектр услуг, диверсифицированные формы их подачи.

В-третьих, усиление процессов глобализации — еще одна причина, в силу которой правительства отдельных стран реагируют на последние технологические тенденции, обеспечивая тем самым соответствие данным мировым тенденциям.

Принимая во внимание все отмеченное выше, мы приходим к выводу, что изменения в физическом и виртуальном мире затрагивают традиционные устои государственной деятельности в тех или иных сферах социально-экономической жизни. Новые технологии связывают неразрывной нитью правительства, рынки, гражданское общество. Разрастание средств массовой информации и развитие Интернет-технологий повышают степень ответственности правительства перед обществом и позволяют гражданам оказывать большее влияние на процесс принятия решений правительством. Степень асимметричности доступа к информации со стороны правительственных органов и отдельных граждан в условиях функционирования глобальной Сети определенно снижается. Кроме того, Интернет уменьшает роль традиционных посредников в рыночных транзакциях и увеличивает значение непосредственного

³ См., например: *Howell D. The Edge of Now; New Questions for Democracy in the Network Age* / D. Howell. — London: Macmillan, 2000. — P. 4.

общения, позволяя организовать его в реальном времени. Тем самым можно говорить о демократизации процедур принятия решений в условиях цифровых технологий.

Интернет в техническом отношении является воплощением либеральной экономической модели. Как известно, основная отличительная черта либеральной модели — наличие гражданского общества, а гражданское общество в широком смысле предполагает самоорганизацию граждан без участия государства. Если на более раннем этапе развития общества принято было говорить о становлении либеральной модели на основе правовых рамок и изменения политической системы, то теперь акценты сместились в сторону экономики и, прежде всего, — свободного рыночного механизма. «Спонтанный порядок» Ф. Хайека (лауреат Нобелевской премии австрийского экономиста Ф. Хайека, которая принесла ему мировую славу) — именно та система, на базе которой вырастает подлинный политический либерализм, а Интернет как раз представляет собой такой идеально в техническом отношении организованный рынок, спонтанное пространство, позволяющее реализовать либеральные идеи и ценности. Интернет по самой своей сути ассоциируется с много мерностью, множественностью, свободой. Современные потоки информации не знают границ, следовательно, способствуют становлению открытого общества. Примечательно, что все известные истории закрытые общества (тоталитарные, авторитарные режимы) стремились ограничить информацию, ее распространение. Именно поэтому есть смысл говорить об Интернете как о технологической основе современного демократического устройства общества. Но при этом необходимо также иметь в виду, что электронное правительство не означает одновременного достижения идеалов демократии. Технологии меняют формы регулирования, но сами по себе они не меняют его сути.

Здесь мы позволим себе привести достаточно длинную цитату из работы А. Нормана, которая, на наш взгляд, как нельзя лучше отражает сказанное: «По мере расширения возможностей коммуникационной системы возрастает степень осуществимости прямой демократии. Однако ключевой вопрос заключается в том, улучшит ли прямая демократия деятельность правительства. В конце концов, избиратели — это связанные своими представлениями рациональные субъекты (*bounded rational beings*), обладающие ограниченными ресурсами, которые они могут инвестировать в процесс выбора между политическими альтернативами. И по мере того, как увеличивается сложность правительственной организации, увеличивается также количество ресурсов, которые избиратели должны потратить на осуществление информированного выбора. Даже в том случае, если будут подготовлены базы данных, предоставляющие избирателям полную информацию, избирателям потребуется большее количество времени для ее анализа. Точно так же, как лица, принимающие законодательные решения, редко детально разбираются в вопросах за пределами своей специальности, средний избиратель вряд ли будет стараться получить информацию по вопросам, которые прямо его не затрагивают. Следовательно, прямая демократия с малой степенью вероятности может снять проблемы предвзятости в ходе принятия решения»⁴

Аналогичное мнение мы встречаем у американского экономиста Г. Малгана, который подчеркивает контролирующие возможности Сети, а следовательно, расширение потенциальных возможностей осуществления демократических процедур, когда деятельность правительственных органов становится в большей степени подконтрольной для граждан, однако при этом он указывает на ограниченность таких возможностей: «Демократия всегда основывается на материальной базе, которая обеспечивает время и ресурсы для участия в демократическом процессе. Важно, что

⁴ *Norman A.C. Information Society: An Economic Theory of Discovery, Invention, and Innovation. — P. 246—247.*

такая материальная база, похоже, гораздо более значима, нежели применяемые технологии»⁵.

По мнению американского социолога С. Серно, у современного глобального общества есть два возможных варианта развития: усиление власти глобальной элиты над все более обширным пространством или инфокоммуникационная демократия, предполагающая взаимопереплетение прав и обязанностей⁶.

Итак, ответом на все эти происходящие процессы является возникновение *электронного правительства*, или, как его еще иногда называют, «электронного управления государством». Далее мы будем использовать первый термин как более традиционный.

Есть много определений этого понятия, но мы предполагаем остановиться на следующей достаточно широкой его трактовке: это такая система государственного управления, которая предполагает использование современных информационных технологий. Если все электронное пространство разделить на сегменты по уровням взаимодействия, как это в табл. 2, то электронное правительство займет верхнюю строку, то есть взаимоотношения в сегментах G2G, G2B, G2C, а также обратные связи по линиям C2G и B2G.

Таблица 2. Сегменты электронного пространства

Субъекты экономики	Государство	Бизнес	Потребитель
Государство	G2G (government-to-government) правительство—правительство	G2B (government-to-business) правительство—бизнес	G2C (government-to-consumer) правительство—потребитель
Бизнес	B2G (business-to-government) бизнес—правительство	B2B (business-to-business) бизнес—бизнес	B2C (business-to-consumer) бизнес—потребитель
Потребитель	C2G (consumer-to-government) потребитель—правительство	C2B (consumer-to-business) потребитель—бизнес	C2C (consumer-to-consumer) потребитель—потребитель

Что касается общения правительства с населением, то речь идет, прежде всего, об информационных услугах правительства: размещение в Сети веб-сайтов министерств и ведомств, информирование граждан о правовых и политических процессах в стране.

В последнее время все чаще говорят о широких возможностях, которые дает Интернет в ходе организации взимания налогов. Процесс взимания некоторых налогов (например, налога с продаж или НДС) требует больших издержек, поскольку налоговые поступления осуществляются ежемесячно или ежеквартально, поэтому неудивительно, что налоговые службы оказываются лидерами электронизации своих услуг. Во Франции, например, компании и отдельные граждане могут уплачивать через Интернет подоходные налоги, местные налоги, налоги на собственность, взносы на социальное страхование. В Ирландии через Сеть собирается НДС и налог на фонд заработной платы, а налогоплательщики имеют возможность наблюдать за состоянием своих платежей в онлайн-режиме. В США служба, занимающаяся внутренними доходами

⁵ Muigan G.J. Communications and Control: Networks and New Economies of Communication. — P. 68.

⁶ Sernau S. Bound: Living in the Globalized World / S. Sernau. — Bloomfield, Conn.: Kumarian Press, 2000. - P. 216.

(Internal Revenue Service), располагает самым посещаемым веб-сайтом среди веб-сайтов общественных служб, и около одной трети налоговых поступлений было собрано в 2005 г. посредством Сети, но дальше всех в этом процессе продвинулась Австралия, где 75% всех подоходных налогов собираются через веб-сайт Австралийской налоговой службы (Australian Tax Office)⁷.

Электронная система платежей позволяет сократить количество ошибок, свойственных бумажной форме организации платежей, ускоряет процесс обработки информации, облегчает уплату налогов для налогоплательщиков. Если в период формирования налоговых систем основной функцией налоговых служб является принуждение к уплате и контроль за исполнением налоговых обязательств, то в условиях устоявшихся налоговых правил развитых стран основной функцией становится подсчет и административные задачи, то есть в условиях глобальной информационной экономики мы можем говорить об изменении концепции налоговых органов, превращающихся в службы, предоставляющие услуги.

Помимо налоговых, есть ряд других административных задач в отношении граждан, исполнение которых переходит в онлайн-режим. Например, во Франции граждане имеют возможность предъявлять требования в отношении обязательств по программам медицинского страхования посредством Сети, студенты германских университетов регистрируются в экзаменационном листе и в библиотеке через компьютер, существуют онлайн-центры образования, в электронном виде разрешено подавать жалобы в адрес административных органов (например, в Швеции общественные петиции в парламент создаются и направляются в электронном виде), в штате Аризона (США) разрешено возобновлять право на вождение транспортного средства в онлайн-режиме (издержки при этом сократились с 7 долл. за одно возобновление права на вождение транспортного средства при использовании бумажных носителей до 1,60 долл. при использовании онлайн-средств) и т.д.⁸

Первый шаг в области развития взаимоотношений между правительством и бизнесом посредством электронных средств связи — размещение тендеров правительством и получение предложений через веб-сайты. Этот подход улучшает качество информации, способствует росту спроса и предложения, позволяет быстрее осуществлять необходимые контакты, снижает транзакционные издержки. Сложнее осуществлять таким образом принятие предложений, поскольку в ситуации, когда одной из сторон выступает правительство, необходима серьезная проверка потенциальной возможности выполнения контрактных обязательств, а это далеко не всегда осуществимо в электронном виде. Тем не менее общение правительства и бизнеса через Сеть идет по нарастающей.

В-третьих, происходят изменения в гражданской позиции населения, а следовательно, в какой-то степени упрощается переход от формальной модели демократии к так называемой *цифровой, электронной, или кибердемократии*. Цифровую демократию в широком смысле можно определить как любую форму цифрового обмена информацией в ходе демократического процесса. Происходит формирование новой парадигмы государственной власти, когда государство является не доминирующей силой, а обслуживающей общество структурой.

В табл. 2. автором дается сравнительный анализ основных черт индустриального и информационного общества, с точки зрения различных уровней управления.

Информационное общество способствует формированию и существованию партиципаторной модели демократии, или демократии участия (от participate —

⁷ Holmes D. eGovernment: eBusiness Strategies for Government. — P. 18-19.

⁸ Matthews W, Setting a Course for E-Government / W. Matthews // Federal Computer Week. - 2000. - December 11. — P. 19.

участвовать), когда равные граждане могут свободно формировать свое мнение и влиять на политическую жизнь непосредственным образом и вследствие этого быть полноправными, активными участниками политических процессов. Происходит переход к обществу нового типа, предполагающему плюрализм мнений и взглядов его членов.

Несмотря на ограниченные возможности осуществления сегодня электронной демократии в полном объеме, рассмотренные выше, граждане страны начинают по мере получения доступа ко все большему объему информации и активизации обмена этой информацией более непосредственно участвовать в процессе обсуждения и принятия решений, тем самым способствуя распространению демократических процедур.

Таблица 3. Основные характеристики различных уровней управления в условиях индустриального и информационного общества

Субъект исследования	Индустриальное общество	Информационное общество
Демократия	представительная	Партиципаторная
Граждане	пассивные потребители	активные участники
Политика	массовая культура	непосредственное общение
Государства	поляризация, нация-государство, монокультура	глобализация, поликультура

Есть несколько иной подход к характеристике индустриального общества и информационного общества, с точки зрения реализации концепции электронного правительства; этот подход представлен в табл. 4.

Таблица 4. Основные характеристик государственного регулирования в условиях государства промышленной эпохи и государства эпохи межинфокоммуникационного взаимодействия

Характеристика	Государство промышленной эпохи	Государство эпохи межинфокоммуникационного взаимодействия
Управление	Бюрократическое	Обслуживание клиентов и передача полномочий на места
Административные функции	обособленные административные функции	услуги с интегрированными ресурсами
Форма обслуживания	бумажная работа, канцелярские папки	Обслуживание в электронной форме
Временные затраты	процессы с большими затратами времени	быстрый прямой ответ
Управление и согласование	выраженное управление и согласование	управление и согласование в косвенной форме
Форма перечисления средств	финансовые операции вручную	электронное перечисление денег
Система отчетности	громоздкий механизм отчетности	гибкая система запросов на информацию
Система связи информационных средств	разобщенные средства информационной техники	интегрированные вычислительные сети
Избрание руководителей	избрание руководителей раз в четыре года	оперативная демократия со всеобщим участием

Для данного подхода характерно повышенное внимание к организационным и управленческим преимуществам информационного общества, которые открывают новые возможности для эффективного развития электронного правительства.

Концепция электронного правительства находится пока в стадии формирования и дальнейшей разработки, и можно вполне уверенно сказать, что правительствам стран, ставших на путь информационных преобразований, предстоит много поработать, прежде чем произойдет окончательное фундаментальное переосмысление всей идеи и конкретных задач управления в рамках государственного аппарата.

В итоге перед электронным правительством стоят три основные задачи:

1. Создать надежную внутреннюю правительственную сеть и централизованную базу данных, что объединит департаменты и отделения для совместной работы.

2. Предоставить такие услуги, которые были бы адаптированы к потребностям граждан, причем доступ к этим услугам должен осуществляться через Интернет в удобной и надежной форме.

3. Стремиться к реализации идеи цифровой демократии. Идея формирования электронного правительства не совсем однозначна и имеет свои положительные и отрицательные стороны.

Рассмотрим некоторые из них более детально.

Правительству необходимо аккумулировать огромный объем информации относительно своих граждан. Наблюдая бурное развитие бизнеса на основе тех преимуществ, которые дает электронная революция, логично предположить, что подобные результаты вполне достижимы и в сфере управления. Интернет предоставляет потенциальную возможность осуществить коренные преобразования в области организации государственных служб.

Современные информационные технологии экономят транзакционные издержки по сбору и обработке поступающей информации, повышают степень эффективности работы государственного аппарата. Так, за счет использования Сети государственные службы США могут экономить приблизительно 110 млрд. долл. в год⁹. Экономия издержек позволит снизить налоговое бремя на граждан в части расходов на содержание государственного аппарата.

Электронизация системы государственного аппарата облегчает способ взаимодействия с правительством и для самих граждан и предприятий. Известно, что огромное количество министерств и ведомств вводит в заблуждение экономических субъектов в процессе принятия конкретных решений, поскольку предоставляемая информация зачастую носит неполный характер или медленно, с запаздыванием, обновляется. Более того, в ряде случаев приходится обращаться сразу в несколько ведомств по поводу решения какого-либо вопроса. Система вертикальной организации бюрократического аппарата предполагает длительный процесс согласования, что замедляет принятие решения. Интернет позволяет устранить подобные проблемы. Возможно создание порталов, **аналогичных потребительским**, где **предоставлялся бы ряд** государственных услуг.

Электронное правительство дает возможность использовать более прозрачные способы ведения коммерческих операций с различными подразделениями правительства, обеспечивает двусторонние консультации и лучшую подотчетность правительственных органов перед своими избирателями.

Еще одной важной конструктивной чертой данного процесса можно назвать изменение в положительном смысле образа страны или региона. Идея электронного правительства перерождается постепенно в идею цифровой демократии. Мы уже дали

⁹ Council of Economic Advisers. Economic Report of the President // Washington D.C. U.S. Government Printing Office. — 2001. — January

выше широкое определение цифровой демократии как форме цифрового обмена информацией в ходе демократического процесса. Однако чаще всего под цифровой демократией понимают именно *онлайновое голосование*.

В отношении онлайнового голосования в научной литературе существуют две точки зрения. Его сторонники полагают, что онлайновое голосование будет способствовать более активному участию граждан в процессе голосования, увеличит регистрацию избирателей, особенно в молодежной среде. Противники онлайновой демократии утверждают, что она ослабит голоса менее обеспеченных слоев населения и устранил из процесса голосования тех, кто испытывает интеллектуальные и психологические трудности общения с Интернетом, тем самым делая результаты подобного голосования менее репрезентативными. Кроме онлайнового голосования, цифровая демократия предполагает опросы общественного мнения, общение доверенных лиц с избирателями, организацию обратной связи с гражданами для обсуждения законопроектов, проведение избирательных кампаний и сбора средств.

Именно на возможность осуществления избирательных кампаний посредством организации онлайнового голосования обращают в последнее время пристальное внимание. Ф. Рузвельт был первым, кто использовал для своей избирательной кампании радио, чтобы воздействовать с его помощью на формирование общественного мнения, Дж. Кеннеди первым использовал для этой же цели телевидение, Дж. Вентура стал первым, кто в соответствии с требованиями нового времени обратился к своим избирателям посредством Интернета, когда в 1998 г. он победил своих конкурентов и был избран на пост губернатора штата Миннесота¹⁰. Есть масса других примеров организации успешной избирательной кампании с использованием Интернета: выборы 1997 г. в Великобритании также были осуществлены с привлечением Интернета в качестве информационного источника, в феврале 2000 г. представитель крайне правой партии Й. Хайдер вошел в состав австрийского правительства после успешной Интернет-кампании, выборы 2000 г. в Аризоне, когда представители демократической партии добились повышения рейтинга своих кандидатов, предоставив возможность своим избирателям голосовать в онлайновом режиме; в Бразилии выборы осуществляются в электронном виде как на национальном, так и на местном уровнях.

Существует и проблема открытости информации. Взаимный обмен информацией между правительством и гражданами, который предполагает идея электронного правительства, может привести к чрезмерной открытости персональной информации, что вызывает определенное беспокойство пользователей относительно неприкосновенности частной жизни и гражданских свобод.

В условиях цифрового разрыва в доступе к информации более сильные позиции могут занять отдельные лобби, которые, используя свое привилегированное положение, начинают навязывать свои интересы всему обществу в целом.

Поэтому, создавая электронное правительство, необходимо постоянно помнить о том, что это не новая модель демократии, не решение всех возможных политических вопросов, а лишь метод более быстрой реализации демократических инициатив в случае их достижения в социуме.

¹⁰ Holmes D. eGovernment: eBusiness Strategies for Government. — P. 277—278