
Электронное правительство: достижения и перспективы развития

(материал взят с сайта Института развития информационного общества
<http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/61e0017a87343368c325714c00496639>)

Данный бюллетень подготовлен на основе материалов круглого стола по вопросам электронного правительства, проведенного по инициативе корпорации Microsoft в городе София-Антиполис (Sophia Antipolis) во Франции в 2003 году. В мероприятии приняли участие ведущие эксперты в этой области из различных стран Европы и Средиземноморья. Они встретились впервые, чтобы обсудить свои идеи и вопросы, определяющие развитие электронного правительства и ход реформ в государственном секторе – как проводимых в настоящее время, так и предполагаемых в будущем. Электронное правительство в том или ином виде уже существует во всех европейских и средиземноморских странах, поэтому участники конференции изначально договорились не обсуждать, стоит ли воплощать в жизнь концепцию электронного правительства, а вести разговор на тему, каким образом это следует делать. Формат проведения данного мероприятия – чрезвычайно долгие дебаты и очень краткие доклады – обеспечил открытый и откровенный разговор коллег и позволил выявить много новаторских взглядов и убедительных аргументов по рассматриваемым проблемам. Все без исключения участники отметили огромную полезность конференции и выразили заинтересованность собраться вместе и в будущем.

В течение двух дней дискуссии обсуждались следующие три темы:

- *Внедрение электронного правительства: как нам оценивать успехи?*
- *Гражданская активность и демократия в информационном веке.*
- *Следующий этап: каким будет государство в 2010 году?*

Все изложенные в настоящем документе идеи и суждения были высказаны участниками конференции в пределах собственной компетенции и не обязательно являются выражением официальной позиции той или иной организации или компании.

Выступив в качестве спонсора мероприятия, корпорация Microsoft руководствовалась желанием поддержать передовые разработки в области электронного правительства в Европе и за ее пределами, предоставив ведущим экспертам международную трибуну для распространения результатов своих изысканий, взглядов и знаний.

Участники дискуссии

Председатель конференции:

Дуглас Холмс (Douglas Holmes) – редактор электронного бюллетеня «Microsoft и государственное управление» (Microsoft in Government), автор книги «Электронное правительство: стратегии электронного бизнеса для государства» (e-Government: e-Business Strategies for Government).

Участники:

Игорь Агамирзян – Microsoft Research, член экспертного совета стран «Восьмерки» по проблемам информационного общества (G8 DOT Force), советник рабочей группы ООН по информационным и коммуникационным технологиям (UN ICT TaskForce);

Али Ариф-Оглы (Ali Arifoglu) – генеральный директор компании SAS Bilisim, преподаватель Ближневосточного технического университета (Middle East Technical University), Турция;

Элио Боргонови (Elio Borgonovi) – профессор государственного управления и менеджмента, (**Elio Borgonovi**) декан Школы менеджмента при Университете Боккони (Bocconi School of Management, Bocconi University), Италия;

Ганс Ван-ден-Бранде (Hans Van den Brande) – основатель и директор компании Intelli Partners, Бельгия;

Ахмед М. Дарвиш (Ahmed M. Darwish) – директор программы «Электронное правительство» Правительства Египта; профессор вычислительной техники Каирского университета, Египет;

Андреа Ди Майо (Andrea Di Maio) – руководитель научно-исследовательских работ в компании Gartner Research, Италия;

Питер Кавалек (Peter Kawalek) – преподаватель (информационные системы) в Манчестерской школе бизнеса (Manchester Business School), содиректор Манчестерского центра развития электронного правительства при Манчестерском университете, Великобритания;

Симас Малконри (Seamus Mulconry) – старший управляющий компании Accenture Strategy Practice, Ирландия;

Валентина Меле (Valentina Mele) – научный сотрудник Университета Боккони (Bocconi University), Италия;

Никлас Нордстом (Niklas Nordstrom) – соучредитель и председатель компании Votia Empowerment, лидер оппозиции в муниципальном совете города Нака (предместье Стокгольма), Швеция;

Сенко Пликанич (Senko Plicanic) – заместитель директора Института государственного управления (Institute of Public Administration) при юридическом факультете Люблянского университета, Словения;

Генрих Райнерманн (Heinrich Reinermann) – профессор, заведующий кафедрой информатики в государственном управлении Университета наук управления (University of Administrative Sciences), город Шпайер, Германия;

Вольфганг Рошер (Wolfgang Rocher) – директор Департамента электронного правительства в компании Siemens Business Services, Германия;

Робин те Вельде (Robbin te Velde) – старший научный сотрудник компании Zenc, Нидерланды;

Роланд Траунмюллер (Roland Traunmuller) – директор Института прикладной вычислительной техники (Institute for Applied Computer Science) при Университете города Линц, Австрия;

Олаф Форсен (Olov Forsgen) – старший научный сотрудник Университета города Эребру (Orebro) и Университета Средней Швеции (Mid Sweden University), Швеция;

Гарет Хьюз (Gareth Hughes) – исполнительный директор Европейской региональной ассоциации развития информационного общества (European Regional Information Society Association), директор проекта «Сеть новых технологий для информационного общества» (Innovative Actions Network for the Information Society – IANIS).

Внедрение электронного правительства: как нам оценивать успехи?

Критерии оценки

Государственные организации могут пользоваться такими стандартными критериями экономической эффективности или производительности, как затраты на единицу оказанных услуг или количество граждан, которых обслужил один государственный служащий. Однако для измерения результативности электронного правительства, например, с точки зрения предоставления отчетности о своей деятельности и законности

государственного управления, необходимо более пристальным образом рассмотреть понятие общественной полезности (public value). Это совершенно иная и гораздо более сложная задача, чем измерение стоимости выполнения операций.

Концепция электронного правительства, возникшая в западных странах, основана на идее, что государство – это институт, оказывающий услуги на благо общества. Но в мире все еще существует много культур и общественных систем, для которых это не так. В них зачастую преобладает совершенно противоположная система воззрений, когда общество рассматривается как нечто, находящееся во владении государства и контролируемое им. В таких обществах традиционные критерии оценки услуг не будут работать.

Фактор затрат

Есть много стимулов для реализации проектов электронного правительства: улучшение качества услуг, повышение эффективности административной работы, построение конкурентоспособной экономики и т.д. Тем не менее представляется сомнительным, что снижение затрат действительно когда-либо служило серьезной побудительной причиной создания электронного правительства и состоятельным критерием в оценке его успешности.

Поскольку электронное правительство затрагивает так много вопросов, связанных с ролью государства, экономикой и обществом в целом, то уместнее было бы, пожалуй, задать такой вопрос: какую цену заплатило бы государство, если бы оно не создавало электронное правительство. Возможно, вместо того чтобы сравнивать затраченные средства и сэкономленные ресурсы, было бы более разумно подсчитать расходы государства и общества в том случае, если деньги не будут затрачены, – то есть стоимость «невнедрения».

Меньше – значит больше

Государственные органы часто впадают в заблуждение, измеряя успешность электронного правительства уровнем использования онлайн-услуг. Вместо того чтобы подсчитывать количество обращений к ведомственному веб-узлу, государственным структурам следовало бы оценить, насколько им удалось уменьшить количество выполняемых операций благодаря внедрению новых технологий и реорганизации процедур обслуживания.

Люди не хотят тратить свое время, выстаивая в очередях и заполняя различные формы, однако взаимодействие человека с государством и его вовлеченность в принятие решений по-прежнему важны для демократического процесса. Если назначение государства заключается в том, чтобы отвечать интересам граждан, тогда граждане должны получить возможность контролировать государство, а не наоборот. При этом одна из насущных задач государства может состоять в том, чтобы понять, когда ему следует принимать участие в жизни людей, а когда – нет.

Влияние на общество

Более открытым вопросом является способность электронного правительства стать катализатором перемен не только внутри государственного сектора, но и в обществе в целом. Так, сегодня растет осознание того, что именно государство создает условия для создания богатства и существует прямая связь между экономическими успехами страны и сложностью процедур и взаимодействий между бизнесом и властью. Бюрократическая волокита дорого обходится компаниям, и государство должно решить эту проблему, если оно хочет создать среду, в рамках которой местные компании смогут процветать и станут конкурентоспособными на мировом рынке.

Такие тенденции, как возникновение партнерства государства и бизнеса (public-private partnership), также могут оказать глубокое влияние не только на экономику, но и на социальное развитие страны. По мере того как частный сектор будет превращаться во все более важный источник инвестиций в области электронного правительства, государство, возможно, станет делиться какими-то из своих традиционных сфер влияния на общество. Более того, есть основания полагать, что в информационном обществе человек будет в культурном плане меньше связан с местом своего проживания, чем со своей социальной группой. Поэтому решение вопроса о том, к чему приведут информационные технологии и, как их продолжение, электронное правительство – к консолидации или раздробленности общества, – зависит от личного видения и интерпретации понятия «сообщество».

Основные выводы

Приступая к оценке успешности своих проектов в области электронного правительства, государства в первую очередь должны четко определить, что именно следует оценивать. До настоящего времени акцент в основном делался на размещении информации и служб в интернете, однако концепция и конечная цель электронного правительства гораздо шире и глубже. Также вызывает сомнение, являлось ли когда-нибудь снижение расходов серьезным побудительным мотивом для реализации этой концепции. Поэтому количество затраченных и сэкономленных денег не всегда можно использовать в качестве критерия для оценки успешности.

Определение конечной цели, критериев и стандартов оценки – необходимое условие для того, чтобы судить об успешности проделанной работы. Для оценки традиционной окупаемости инвестиций часто используются обычные критерии финансовой выгоды или производительности. Кроме того, есть основания считать, что можно получить что-то наподобие числового значения, примерно отражающего «общественную полезность» или «политическую окупаемость инвестиций» для проектов электронного правительства. Но это представляет собой гораздо более сложную задачу.

Не следует забывать, что государственный сектор отличается от частного по множеству фундаментальных вопросов. Поэтому мерки, используемые для оценки успешности электронной коммерции и электронного бизнеса, не обязательно подходят для электронного правительства. Также существуют значительные отличия как между странами и культурами, так и между государственными органами различных уровней юрисдикции.

Успешность или неудачность того или иного проекта в конечном итоге зависит от того, кто производит оценку. Каждый будет применять собственные критерии – политики, государственные служащие, граждане как пользователи услуг, граждане как избиратели, компании–поставщики государственных организаций, ассоциации-посредники, средства массовой информации и т. д.

Электронное правительство может служить катализатором перемен в государственных структурах и обществе в целом, поэтому важными критериями его успеха будут являться изменения в методах управления, реорганизация процедур, интеграция систем, совместная работа различных ведомств, партнерство государственного и частного сектора и жизнеспособность тех или иных проектов.

Поскольку все страны находятся пока лишь в самом начале пути к созданию электронного правительства и еще не разработана единая модель для оценки достигнутых результатов, то, пожалуй, существует риск излишне увлечься различными измерениями. Чтобы обрести уверенность в достижении позитивных результатов в долгосрочной перспективе, необходимо более тщательно определить задачи электронного правительства – до того, как будет оцениваться эффект от его внедрения. Как гласит пословица, не существует правильного пути для неверно выбранной цели.

Гражданская активность и демократия в информационном веке *Спад и возрождение гражданской активности*

Прежде чем обсуждать влияние информационного века на гражданскую активность и на демократию, необходимо рассмотреть сегодняшнее состояние демократии и государственного правления в Европе и в мире. Массовая демократия в политике – явление сравнительно новое. Крупные политические партии, возникшие в рамках индустриального общества, оказались способными удерживать внимание широких слоев населения и вовлекать их в общественную жизнь. Особенно большую роль они сыграли, агитируя граждан к участию в выборах. Тем не менее характер взаимодействия людей с политическими партиями разительно меняется. Сегодня для проведения той или иной кампании и донесения своей политической платформы до избирателей требуется больше денег и меньше людей – больше времени на телевидении, меньше общения по месту жительства.

Если уменьшается число политически активных людей, то число тех, кто понимает, как работает система государственного управления и кто может влиять на проводимый политический курс, также сокращается. Это приводит к появлению чувства отчужденности от политики и вызывает тревожно низкую явку избирателей. Снижение числа людей, участвующих в процессе государственного руководства, означает, что все меньше людей имеет отношение к принятию решений от лица общества в целом. Отчужденность от политических структур традиционных партий и снижение явки избирателей совершенно не обязательно означают, что люди находятся в апатии и не интересуются вопросами государственного руководства и политикой. Скорее, в рамках современного информационного общества они находят альтернативные средства для выражения своих желаний и стремлений вне тех ограничивающих институтов, устанавливаемых для них государством.

При традиционных консультациях с общественностью (public consultations) государство определяет порядок их проведения и контролирует условия гражданской активности, включая то, чьи голоса будут услышаны, какие вопросы будут поставлены и какие отклики и рекомендации будут получены. Однако сегодня с помощью интернета можно легко и быстро распространять альтернативные взгляды среди широких слоев населения. Интернет дает возможность каждому выступить публично и стать активистом или сторонником, политиком или знатоком.

Информационные возможности интернета позволяют повысить активность граждан, поскольку теперь даже самые обычные люди могут по собственной инициативе проводить детальные исследования и благодаря этому становиться более осведомленными и информированными в конкретных предметных областях, чем многие профессиональные группы, государственные специалисты и даже политические партии.

Непосредственная демократия¹ : руководство неосведомленных?

Демократия никогда не была совершенной формой социальной и политической организации общества. Примечательно, что никто никогда не утверждал обратного. Один из недостатков демократии заключается в том, что лучше всего она функционирует только тогда, когда люди хорошо информированы и образованы. Однако люди никогда не будут обладать равным доступом к информации и знаниям. Неравенство возможностей подключения к интернету усугубляет этот недостаток, поскольку еще в большей степени увеличивает политические разногласия между теми, у кого есть доступ ко всем онлайн-источникам информации, и теми, у кого его нет.

По-видимому, потребность в равных возможностях доступа в интернет не всегда будет проблемой, по крайней мере, в развитых странах. На каком-то этапе развития

информационного общества люди смогут получать всю необходимую им информацию на любую заданную тему за считанные секунды. Но тогда возникает вопрос: что они будут делать со всей этой информацией?

Информационные технологии могут предоставить каждому гражданину возможность влиять на принятие решений и даже непосредственно участвовать в этом процессе. Однако далеко не всегда этот человек будет в достаточной степени информированным или компетентным, чтобы взять на себя такую ответственность. Есть определенные опасения, что общество становится богатым в области информации, но остается бедным в области знаний, что ведет к импульсивной «кнопочной демократии» («push-button democracy»), когда решения принимаются неискушенными экспертами и неосведомленными людьми.

Возможно, необходима некая классификация принимаемых решений, отражающая степень влияния на них со стороны электората. Диапазон решений может простирается от местных вопросов, когда широко проводятся консультации с населением и референдумы, до крупных государственных вопросов, в которых граждане не должны иметь существенного голоса, поскольку они не обладают нужными знаниями для выбора наилучшего курса действий.

Активная демократия² : «назад пути нет» или «политика как обычно»?

Для повышения уровня гражданской активности и демократии в информационном веке государственные организации и политические партии должны научиться использовать новые технологии таким образом, чтобы это позволило им оставаться компетентными и дальновидными и в то же время обеспечило повышение их легитимности благодаря лучшему учету мнения людей и оказанию им поддержки.

Основная роль граждан в демократическом обществе – выбирать своих лидеров и добиваться, чтобы впоследствии через какой-то период времени те несли ответственность за свои действия. Поэтому невозможно обсуждать тему электронной демократии (e-democracy), не затрагивая вопроса электронного голосования (e-voting). Выборы можно сделать более удобными и представительными, если предоставить людям возможность голосовать в удобном для них месте и в удобное время, используя знакомые средства связи. Тем не менее представляется сомнительным, что простое усовершенствование технологии повысит низкую явку избирателей.

Голосование представляет собой всего лишь малую часть того, что формирует демократическое общество, поэтому электронное голосование – это только небольшая составляющая электронной демократии. В конечном итоге электронное голосование может стать похожим на любую другую онлайн-услугу, предоставляемую государством, а может и не стать – это не главное. Более существенный потенциал для изменений в обществе возникает благодаря возможностям людей, принимающих решения, использовать новые технологии для привлечения граждан к участию в обсуждениях и для проведения консультаций с ними.

Хотя государства могут применять новые технологии для изменения и перестройки своих взаимоотношений с гражданами, пока что их действия указывают на то, что они скорее просто возьмут эти мощные инструменты и используют их при существующем уровне гражданской активности. Другими словами – политика как обычно.

Представительная демократия³ : наконец-то готова реагировать и нести ответственность?

Демократия заключается в участии граждан в процессе государственного управления и предоставлении им для этого соответствующих возможностей. Однако в сегодняшнем обществе демократия – это прежде всего система политического представительства и

ответственности, когда на основе всеобщего голосования избираются определенные люди, которые будут выражать интересы и ценности общества в целом. Задача граждан – обеспечить, чтобы их представители отчитались за свои действия в ходе выборных кампаний. Перспектива непосредственного или активного участия граждан в политическом процессе ставит под вопрос концепцию представительной демократии. Возможно, люди больше всего хотят, чтобы избранные ими лидеры и государственные чиновники давали ответы на их вопросы. Предполагается, что органы власти должны незамедлительно реагировать на непредвиденные события, что предъявляет огромные требования к их способности анализировать и согласовывать информацию, а затем действовать на ее основе. Эффективность новых технологий в деле усиления ответственности может базироваться на их способности помогать лицам, принимающим решения, давать ясные и точные ответы на вопросы людей. Тем самым создаются такие государственные органы и парламент, которые могут лучше реагировать на нужды общества.

Основные выводы

Сегодняшнему обществу присуще ощущение политической отчужденности, что проявляется в низкой явке избирателей, снижении количества членов в традиционных политических партиях и общем недоверии к государственным структурам. Люди находят альтернативные способы выражения своих политических убеждений вне ограничивающих рамок, накладываемых на них партиями и государством.

Интернет является средством, которое бросает вызов традиционным политическим структурам, поскольку позволяет легко и быстро распространять информацию среди широкого круга лиц, например, с помощью блогов⁴. Кроме того, он дает обычным гражданам возможность стать более информированными в конкретных вопросах, чем многие профессионалы, государственные специалисты и, в частности, политики.

Есть определенные опасения, что информационное общество может породить так называемую «кнопочную» демократию, когда неискушенные эксперты и неосведомленные люди будут принимать импульсивные решения. Ограничение функций политиков и переход к некой форме непосредственной демократии полностью изменили бы структуру правления. Если граждане будут иметь прямой доступ в коридоры власти, то общество, возможно, окажется в такой ситуации, когда оно уже не будет нуждаться в политиках, и мы сможем отказаться от этих посредников. Но такой исход маловероятен. Более вероятно, что государственные органы и политические партии научатся использовать новые технологии таким образом, что это позволит им сохранить власть и в то же время повысить свою легитимность путем большего учета и поддержки интересов граждан. Люди получают возможность влиять на принятие решений, но не будут обладать властью.

Кроме того, современные технологии могут улучшить процедуру выборов, позволяя гражданам голосовать в удобное для них время и в удобном месте, однако переход к электронному голосованию не решит проблему низкой явки избирателей. И хотя любой демократический диалог обычно завершается голосованием, информационные технологии будут более эффективны на предшествующих стадиях – в ходе проведения консультаций и выяснения мнения граждан.

Люди, возможно, больше всего хотят, чтобы государственные органы отвечали на их вопросы. Им необходима быстрая реакция на часто возникающие непредвиденные события, что предъявляет высокие требования к органам власти в области анализа и согласования информации, а также на этапе последующих действий, основанных на этой информации. Интернет отличается от традиционных информационных каналов тем, что допускает двусторонние информационные потоки и позволяет получать моментальные отклики. Поэтому его наибольшее воздействие на демократию может состоять в том, что

он помогает людям, принимающим решения, давать ясные и точные ответы на вопросы граждан. Благодаря этому государственные структуры смогут быстрее и более чутко реагировать на нужды общества.

Сегодня государственные органы, парламенты и политические партии имеют возможность использовать новые технологии для того, чтобы по-новому организовать свои взаимоотношения с гражданами. Но пока их действия говорят лишь о том, что они просто применяют эти мощные инструменты в дополнение к уже существующим методам привлечения граждан к участию в обсуждениях и для проведения консультаций с ними. Таким образом, для государства продолжается «политика как обычно».

Эта инерционность может просто объясняться тем фактом, что процесс изменения самой природы государственной власти протекает достаточно медленно. Или же это может быть следствием того, что лица, обладающие властью, опасаются всего того, что воспринимается как угроза их положению. Возможно, надо будет подождать прихода к власти нового поколения политиков, овладевших информационными технологиями. Электронная демократия, по сравнению с электронным правительством, – это относительно незрелое понятие, значение которого еще не полностью определено. Но, как и электронное правительство, электронная демократия когда-нибудь станет реальностью. Она воплотится в жизнь по той же самой причине, что и электронное правительство, – потому что этого требуют люди.

Следующий этап: каким будет государство в 2010 году? *Прогнозирование будущего: семь лет – это слишком много*

В данном разделе приводятся взгляды, высказанные в 2003 году ведущими экспертами в области электронного правительства по вопросу того, каким может быть государство в 2010 году. Выбор этой даты был обусловлен тем, что она представляет собой достаточно далекое будущее для наступления существенных перемен, и в то же время это не настолько отдаленная перспектива, чтобы ее невозможно было себе представить. Считается, что сторонники технического прогресса и реформаторы процессов государственного управления склонны преувеличивать в своих прогнозах то, что произойдет в ближайшие два года, и вместе с тем серьезно недооценивать события ближайшего десятилетия.

Одна из причин, почему так трудно прогнозировать будущее, состоит в том, что, согласно известной теории «случайного прогресса» (accidental progress), успешное развитие в значительной степени зависит от случая и стечения обстоятельств.

Новые технологии и другие новшества зачастую используются иначе, чем это изначально планировалось. Например, в конце 60-х и начале 70-х годов XX века математики и ученые создали интернет в целях совместного использования ресурсов крупных компьютеров-мэйнфреймов. Примерно через 25 лет, с развитием интернета, управление сетью изменилось диаметрально образом, освободив конечных пользователей от ограничений, налагаемых централизованной компьютерной инфраструктурой. Более свежий пример – индустрия мобильной связи. Несколько лет назад телекоммуникационные операторы тратили миллиарды евро на лицензии UMTS⁵, и никто особо не упоминал про стандарт Wi-Fi⁶. Сегодня Wi-Fi оспаривает превосходство у UMTS в сфере беспроводного доступа.

Сигналы из частного сектора

Частный сектор склонен применять последние тенденции в управлении и реализовывать технические новшества задолго до того, как они привлекут внимание государственных структур. Так, за прошедшие десять лет многие компании успешно внедрили матричную структуру управления⁷, тогда как государственные органы только сегодня начинают осваивать межведомственные подходы в государственном управлении и предоставлении

услуг. В частности, в сфере банковских и финансовых услуг, благодаря проведению реформ и использованию информационных технологий, произошли крупные преобразования.

Поэтому было бы чрезвычайно полезно рассматривать банковскую сферу как аналог и попробовать представить, что может быть достигнуто с помощью электронного правительства.

Непредсказуемость политиков и политики

Еще один фактор, который делает государственный сектор менее предсказуемым, чем частный, – это непоследовательность политики.

Не всегда политики и чиновники высшего звена могут оценить возможности информационных технологий и способность электронного правительства стать двигателем реформ. И хотя на словах они могут признавать важность интернета, многие из них рассматривают киберпространство просто как дополнительное средство для работы по-старому. Таким образом, они не в полной мере осмысливают те решения, которые принимают от лица общества.

Сегодня в обществе так много конкурирующих интересов, что когда возникают какие-либо вопросы и принимаются политические решения, никто не знает, чью сторону примут политики. Трудно понять, каков может быть характер решения и даже будет ли вообще принято какое-либо решение.

Влияние на будущее

Может оказаться, что предсказать будущее невозможно, но тем не менее есть смысл попробовать сделать такой прогноз, поскольку это заставит государство задуматься о последствиях своих решений. Кроме того, это поможет прийти к лучшему пониманию не только возможностей, но и потенциальных опасностей, благодаря чему власти смогут к ним заранее подготовиться.

Нередко сам процесс подготовки к будущему способствует получению того или иного результата. Если государство предоставляет своим служащим новые инструменты для выполнения служебных функций и создает единую точку доступа для взаимодействия с клиентами, эти действия не могут не повлиять на будущую структуру государственного управления. Несомненно, что такие новшества окажут воздействие, даже если нет точного представления о том, каким оно будет.

В прошлом государственный сектор имел вертикальную структуру управления, поскольку только таким образом он и мог работать. Но сегодня информационные технологии дают возможность вертикальным системам обмениваться информацией друг с другом, позволяя им уйти от традиционных структур и в конечном счете изменить природу государственных органов.

Творцы будущего

Информационные технологии могут быть мощным двигателем перемен. Но чтобы оказать какое-либо воздействие, эти технологии нуждаются в людях, которые решатся пойти на риск и испытать судьбу, в полной мере воспользовавшись их возможностями.

То, каким будет государство в будущем, во многом будет зависеть от тех, кто применяет новые технологии и управляет ими. Это могут быть люди, находящиеся в верхних эшелонах власти или же занимающие нижестоящее положение, но которые лучше разбираются в действующих здесь механизмах. Возможно также, что это будут все, кто принимает участие во внедрении новых технологий.

Внутренняя потребность

Порой люди, находящиеся в крайних обстоятельствах, выбирают тот или иной путь только потому, что у них нет другой альтернативы. Это можно выразить следующим образом: прогресс происходит в силу «внутренней потребности» (inherent necessities), а необходимость в переменах зачастую возникает из-за появления какого-либо технического новшества. Например, создание автомобиля было с воодушевлением встречено индустриальным обществом, поскольку это событие позволяло сократить расстояния, повысить производительность труда, создать дополнительные рабочие места и открыть дорогу новым сопутствующим службам и производствам: станциям техобслуживания, автострахованию, школам вождения, дорожному строительству, логистике, туризму и т.д. По мере увеличения числа людей, которые могли позволить себе купить машину, они все больше попадали от них в зависимость и вскоре шли и приобретали новые автомобили – более крупные и более дорогие. С возрастанием интенсивности движения транспорта возникала необходимость строить новые дороги и мосты. И несмотря на то, что некоторые группы людей противились этой тенденции, дороги в конечном итоге все равно строились, потому что для их прокладки существовала «внутренняя потребность».

Подобным образом информационные технологии во многом являются двигателем сегодняшнего экономического развития и прогресса бизнеса и государственных институтов.

Ряд обоснованных предположений

При всех переменных факторах и вариантах структура государственного управления к 2010 году в любом случае сложится под воздействием реформ. Моменты несогласованности и неопределенности означают, что делать точные прогнозы трудно, если не невозможно. Тем не менее, исходя из ряда тенденций в области электронного правительства и тех направлений, в которых движутся некоторые первопроходцы, можно сделать несколько обоснованных предположений.

Темпы перемен, безусловно, будут варьироваться в разных регионах, однако везде должны появиться новые и более удобные способы доступа к государственным услугам. Многие государства добьются первых успехов в объединении или ликвидации своих вертикальных структур. Вероятно, появится более тесная интеграция между различными уровнями государственного управления, когда обязанности многих органов власти изменятся или перейдут к другим организациям.

Во множестве стран бизнес и гражданское общество будут играть гораздо большую роль в государственном секторе – не только в развитии и предоставлении услуг, но и в совместной работе с государственными органами над решением таких общих проблем, как ликвидация информационного неравенства или обеспечение конфиденциальности данных и безопасности.

Основные выводы

Как показывает мировая практика, ни информационные технологии, ни люди не могут обеспечить наступление заранее запланированного будущего. Формированию облика грядущего может способствовать множество факторов, среди которых наиболее важную роль играет простое стечение обстоятельств. Это во многом служит причиной того, почему завтрашний день так трудно поддается прогнозу. Новшества часто используются не так, как изначально планировалось, и именно концепция «случайного прогресса»

объясняет, почему столь многие прогнозы относительно будущего оказываются неверными.

Вместе с тем существует теория, что прогресс происходит по причине «внутренней потребности» и что тот или иной курс действий выбирается из-за отсутствия альтернативы. Многие люди считают, что государство подошло к той черте, когда ему ничего не остается делать, кроме как проводить реструктуризацию и повышать свою эффективность путем внедрения новых технологий.

Хотя предсказание будущего может оказаться невозможным, подготовиться к нему – вполне реально. И нередко сама подготовка способствует тому или иному результату. Например, вертикальная структура государственного управления может быть преодолена только в том случае, если государство возьмет на себя инициативу по внедрению технологий, которые обеспечат обмен информацией между различными совместимыми системами. Многие участники конференции не выразили большой уверенности в том, что государственные органы будут осуществлять радикальные изменения в своих рабочих процедурах, структуре и культуре с такой же скоростью, как будет развиваться интернет. С их точки зрения, в 2010 году государственные службы будут, по существу, такими же, как и в 2003 году. Семь лет – это слишком короткий срок, чтобы делать смелые прогнозы. Другие участники дискуссии придерживались мнения, что, учитывая сегодняшние темпы технологических перемен, в ближайшие десять лет может произойти все что угодно, даже выходящее за рамки самых смелых фантазий. Для них семь лет – это слишком отдаленное будущее, чтобы делать дерзкие прогнозы.

Иногда бизнес может дать некоторое представление о том, что ожидает государственный сектор в будущем, поскольку коммерческие компании всегда первыми пробуют новые тенденции в управлении и применяют самые современные технологии. Тем не менее политика и политики, безусловно, обеспечат существенно иной поворот событий в государственном секторе – в лучшую или худшую сторону.

Политики могут не играть никакой роли в том, каким будет государство в будущем, или же, наоборот, прогресс может целиком зависеть от их лидерских качеств и стремления к проведению реформ и внедрению электронного правительства. Намного большее влияние на облик будущего могут оказывать те государственные служащие, которые лучше знакомы с возможностями новых технологий. Вполне вероятно, что электронное правительство может даже привести к переменам в сосредоточении политической власти и ее перераспределению в пользу технократов.

В государственных органах, ИТ-индустрии, академических кругах и гражданском обществе есть огромное количество людей, которые заинтересованы в реализации электронного правительства и реформе государственного сектора и принимают в этом активное участие. В конечном итоге дело каждого гражданина – принять на себя ответственность и обеспечить прогресс и успех. В этом смысле ответ на вопрос о том, каким будет государство в 2010 году, можно сформулировать таким образом: все в наших руках.

По материалам информационного бюллетеня для государственных служб Московского представительства корпорации Microsoft

*«Электронное правительство: достижения и перспективы развития»
(выпуск 24, рассылается бесплатно вместе с данным номером журнала).*

*Дополнительную информацию можно найти
на русскоязычном сайте «Государство в XXI веке» по адресу:*

<http://www.microsoft.com/rus/government/>

Ссылки:

¹ *Непосредственная демократия (direct democracy)* – форма политической организации общества, при которой основные решения принимаются непосредственно гражданами путем голосования.

² *Активная демократия*, или демократия участия (*participatory democracy*) – форма демократического правления, при котором граждане принимают активное участие в обсуждении принимаемых решений, возможно непосредственно голосуя за них.

³ *Представительная демократия* – форма политической организации общества, при которой основные решения принимаются выборными органами в противоположность демократии непосредственной.

⁴ *Блог*, или веблог (от английских слов *web log* – веб-дневник) – персональная веб-страница, владелец которой публикует на ней в хронологическом порядке свои мысли о событиях в обществе или в личной жизни. ⁵ UMTS – стандарт мобильной телефонной связи, в котором предусмотрена передача данных со скоростью от 144 Кбит/с до 2 Мбит/с.

⁶ Wi-Fi – стандарт для беспроводной передачи данных со скоростью 1 Мбит/с. Также носит название 802.11b и WLAN (Wireless LAN, беспроводная локальная сеть). ⁷ Общим принципом построения матричных структур управления (*matrix management*) является возможность одновременного подчинения одних и тех же структурных подразделений (отделов, групп, бригад, отдельных менеджеров и специалистов) нескольким, более старшим по рангу руководителям.