

Бонэм М., Сейферт Д.

Потенциал «электронного правительства»

В исследовательской среде существуют различные определения термина «электронное правительство». При определении этого понятия одни исследователи, акцентируют внимание на конкретных действиях, таких как использование государственного пункта связи для просмотра вакансий при поиске работы, подача заявлений о льготах через веб-сайт или создание общих баз данных для нескольких ведомств. Другие дают более общее определение, согласно которому «электронное правительство» – это автоматизация процесса предоставления государственных услуг. Несмотря на существование множества различных определений, можно выделить некоторые общие аспекты, отражающие его сущность.

«Электронное правительство» подразумевает использование информационных технологий, и особенно интернета, для того, чтобы доводить правительственную информацию и в некоторых случаях доносить государственные услуги до граждан, бизнес-структур и государственных органов. «Электронное правительство» может позволить гражданам взаимодействовать с государством и пользоваться государственными услугами 24 часа в сутки, семь дней в неделю. Некоторые исследователи инициатив в области «электронного правительства» считают, что предоставление государственных услуг может стать удобнее, надежнее и дешевле. Например, Гартнер групп понимает под «электронным правительством» непрерывную оптимизацию процесса предоставления услуг, политического участия граждан и управления путем изменения внутренних и внешних отношений при помощи технических средств, интернета и современных СМИ.

«Электронное правительство» является процессом или средством достижения цели, а не самоцелью. «Электронное правительство» еще находится на ранних стадиях своего развития и, скорее всего, будет развиваться по мере совершенствования техники и повышения доверия к электронным средствам коммуникации. Первые инициативы в этой области направлены, прежде всего, на расширение доступа к информации и предоставление основных услуг. Хотя трансформационные возможности «электронного правительства» в настоящее время еще почти не реализованы, бурный рост интереса к «электронному правительству» и увеличение финансирования инициатив в этой сфере, возможно, будут способствовать более быстрым изменениям.

Появление «электронного правительства» вызвало ряд проблем. С одной стороны, «электронное правительство» открывает новые возможности для улучшения управления, что может включать повышение эффективности, новые услуги, активизацию политического участия граждан и улучшение глобальной информационной инфраструктуры (ГИИ). С другой стороны, «электронное правительство» ставит также новые управленческие проблемы, в том числе связанные с неравным доступом к компьютерной сети, потребностями в административных и финансовых ресурсах и бюрократическими проволочками. Все эти проблемы осложняются тем, что они основаны на отношениях внутри государственных структур и между органами государственной власти. Они могут пронизывать различные сферы и различные стадии развития «электронного правительства». При этом в них есть также ряд общих повторяющихся элементов, часто характерных для более ранних подходов к улучшению управления, при которых техника не играет такой большой роли. Здесь речь может идти о юрисдикционных полномочиях, обеспечении надлежащего обращения с информацией, создании и сохранении инфраструктур, предоставлении услуг и правах граждан.

Хотя «электронное правительство» охватывает множество различных видов деятельности и множество акторов, можно выделить три четко выраженные сферы взаимодействий: между органами государственного управления (G2G), между государством и бизнесом (G2B) и между государством и гражданами (G2C). Ряд исследователей выделяет также четвертую сферу: взаимодействие между государством и госслужащими (G2E).

Во многих отношениях сфера G2G является основой «электронного правительства». Ряд исследователей считает, что государственные органы всех уровней должны сначала улучшить и усовершенствовать свою собственную внутреннюю структуру и технологии деятельности, и только тогда электронное взаимодействие с гражданами и бизнесом может быть успешным. G2G как сфера «электронного правительства» включает обмен данными и осуществление электронных контактов между государственными акторами. Это подразумевает контакты внутри государственных органов и между ними на федеральном уровне, а также контакты между федеральным, региональным и местным уровнями.

Инициативы в области взаимодействия государства и бизнеса (G2B) привлекают много внимания, отчасти вследствие значительного энтузиазма со стороны частного сектора и возможностей для сокращения расходов за счет усовершенствования процесса закупок и увеличения конкуренции. Сфера G2B включает продажу населению излишков товаров, принадлежащих государству, а также приобретение товаров и услуг.

Третья сфера «электронного правительства» – это взаимодействие между государством и гражданами (G2C). Инициативы в сфере G2C направлены на то, чтобы облегчить контакт граждан с государственными органами, и некоторые исследователи видят в этом основную цель «электронного правительства». Цель этих инициатив – сократить время на осуществление таких действий, как продление разрешений, лицензий и удостоверений, уплата налогов и подача заявлений о льготах, а также упростить эти процессы. Кроме того, в сфере G2C часто ставится задача расширения доступа к информации, исходящей от государственных органов, путем использования таких средств распространения, как веб-сайты и/или пункты открытого доступа к компьютерной сети. Еще один аспект многих инициатив в сфере G2C – стремление ослабить влияние узких интересов отдельных ведомств на выполнение некоторых функций государства и сократить количество необходимых операций. Некоторые сторонники «электронного правительства» считают, что одной из задач при реализации этих инициатив должно быть создание универсального сайта, при помощи которого граждане смогут осуществлять множество действий, особенно предполагающих контакты с несколькими ведомствами, и гражданам не придется вступать во взаимодействие с каждым ведомством в отдельности. Потенциальное следствие инициатив в сфере G2C состоит в том, что они могут облегчить взаимодействие между гражданами и повысить уровень участия граждан в управлении путем расширения возможностей для преодоления временных и географических барьеров.

Существует несколько факторов, стимулирующих инициативы в сфере G2G «электронного правительства». Один из них – заинтересованность в повышении экономической эффективности. Одна из ожидаемых выгод от вложений в информационные технологии, на которую часто ссылаются сторонники таких инвестиций, заключается в сокращении издержек, достигаемом за счет увеличения скорости операций, сокращения числа сотрудников, необходимых для осуществления какой-либо задачи, и повышения постоянства получаемых результатов. Одновременно с повышением внимания к сокращению роста бюджетных расходов увеличился и интерес к использованию информационных технологий для рационализации процессов и снижения издержек.

Главный мотивационный фактор, усиливающий интерес к сфере G2B, – это растущие требования политических лидеров по сокращению расходов и повышению эффективности закупок. Подобно тому, как интерес к экономической эффективности способствует развитию инициатив в сфере G2G, поддержка, оказываемая многим инициативам в сфере G2B, обусловлена их потенциалом для рационализации и повышения постоянства операций, в которых занято много сотрудников. (Примеры таких операций – оформление продления разрешений и лицензий и изменений в льготах для работников.)

Интерес к инициативам в сфере G2C проистекает из совокупности нескольких факторов. Первый – это потребности граждан, особенно молодежи и тех, кто привык использовать электронные операции в других сферах жизни (например, в сфере банковских услуг). Некоторые исследователи ожидают, что потребность граждан в «электронном правительстве» существенно возрастет в течение следующих десяти лет, когда повзрослеют подростки, для которых сейчас мобильные телефоны, персональные компьютеры и интернет являются привычной и неотъемлемой частью жизни. Потребности граждан могут также быть вызваны возрастающим дефицитом времени. Поскольку граждане ощущают, что их время поглощается все большим количеством дел, они пытаются найти способы сократить время, которое тратится на стояние в очередях и решение бюрократических проблем. Один из способов добиться этого – получить возможность осуществлять стандартное взаимодействие с государственными органами, например при продлении лицензии или обращении за разрешением, посредством интернета. Помимо этого, инициативы в сфере G2C, так же, как и проекты в сферах G2G и G2B, стимулируются интересом к совершенствованию управленческого процесса при помощи повышения экономической эффективности и прогнозируемости результатов.

Один из важных факторов развития и реализации проекта «электронного правительства» связан с заинтересованностью политических лидеров на всех уровнях государственной власти. Без влиятельных политических лидеров инициативы в области «электронного правительства» вряд ли получат финансирование и будут реализованы. Возможность повысить экономическую эффективность может вызвать интерес к применению информационных технологий в деятельности государственных органов, но кто-то, или какая-то группа политических лидеров, должен принимать соответствующие решения и иметь достаточно политической воли для их осуществления.

Изучение опыта демократий переходного типа и развивающихся стран позволяет заключить, что развитие «электронного правительства» в значительной степени зависит от политических лидеров и от целостного представления об информационных технологиях.

При этом, одна из ожидаемых выгод заключается в повышении эффективности деятельности органов государственной власти. В проектах по «электронному правительству» эффективность может выражаться по-разному: в сокращении количества ошибок, в повышении постоянства получаемых результатов посредством автоматизации стандартизированных операций. Кроме того, некоторые сторонники «электронного правительства» отмечают, что сокращение времени на осуществление повторяющихся действий даст госслужащим возможности для приобретения новых навыков и карьерного роста.

Другая польза, о которой говорят сторонники «электронного правительства», – это возможность повысить качество, разнообразие и доступность услуг. Некоторые исследователи считают, что помимо повышения эффективности может быть улучшено и качество услуг, поскольку операции будут осуществляться быстрее, чиновники будут нести большую ответственность, а процессы будут усовершенствованы. Развитие

«электронного правительства» также создает возможности для предоставления новых услуг. Инициативы в области «электронного правительства» не только позволят комбинировать между собой существующие услуги, но и могут способствовать качественным изменениям в том, как государственные органы осуществляют свою деятельность, и как граждане взаимодействуют с государством и друг с другом.

Третье преимущество, ожидаемое некоторыми сторонниками «электронного правительства», – это большее участие граждан в государственном управлении. Этого можно добиться, в частности, предоставив доступ к средствам связи людям, живущим в отдаленных уголках страны, чтобы им было легче получать и отправлять информацию. Другой путь, предлагаемый рядом исследователей, – привлекать к участию в управлении больше взрослой молодежи. Некоторые сторонники «электронного правительства» считают, что поколение граждан, которое вот-вот достигнет политического совершеннолетия, и которое выросло, ежедневно используя интернет и цифровые технологии коммуникации, будет с большей готовностью проявлять гражданскую активность, если сможет использовать для этого те же средства, что и в своих личных и профессиональных делах. Помимо этого, инициативы в области «электронного правительства» могут способствовать большему взаимодействию между гражданами (С2С), поскольку дадут возможность людям с общими интересами, мнениями и заботами общаться друг с другом и обмениваться информацией, даже если между ними большие расстояния.

В последние десятилетия в политических и экономических системах многих стран произошли существенные изменения. В каждом случае произошедшие перемены имеют свою специфику, но, все же, абстрагируясь от различий, можно отметить, что в политической сфере большинства стран изменения ориентированы на переход к более демократическим формам правления, а в экономическом плане на переход к более рыночной экономике. Мы считаем, что эти экономические и политические перемены не случайно происходят в одно и то же время. И в политической, и в экономической сферах ключевым элементом перемен является то, что информационный поток становится более децентрализованным, а доступ к информации более «свободным».

Сейчас, в эру глобализации, открытость приобрела особую значимость, поскольку аудитория, получающая информацию, расширилась и вышла далеко за пределы географических границ отдельной страны. Те государства, где политические и экономические системы недостаточно открыты, обычно считаются менее эффективными и менее предсказуемыми, чем государства, равные им в других отношениях. Экономическая польза от открытости широко известна, и здесь стоит сказать несколько слов о пользе политической открытости.

Обычно, и особенно применительно к системам переходного типа, отсутствие политической открытости ассоциируется с коррупцией в органах государственной власти, которое проявляется в том, что чиновники требуют от граждан плату за осуществление обычных функций, таких как выдача разрешения или продление лицензии. Такое поведение со стороны чиновников, нацеленное на получение материальной выгоды, имеет несколько негативных последствий. Во-первых, оно обычно приводит к тому, что стандартное взаимодействие граждан с представителями государства занимает больше времени. Во-вторых, при отсутствии открытости демократическая ответственность должностных лиц практически невозможна. Как можно призвать правительство к ответственности за полученные результаты, когда эти результаты являются следствием тайных переговоров между гражданами и чиновниками? В-третьих, недостаток открытости может способствовать усилению циничного отношения к государству со стороны его граждан и со стороны потенциальных внешних союзников и инвесторов.

Все это усугубляет последствия недостаточной экономической открытости, усиливая общую неэффективность. В современном мире, с его многочисленными и тесными связями между странами, неэффективность, характерная для какого-то государства, негативно сказывается на его конкурентоспособности и, в конечном счете, на качестве жизни большинства граждан этого государства.

Сложную проблему для развития «электронного правительства» представляет государственный менеджмент и финансирование информационных технологий. Это включает такие вопросы, как заполнение государственных вакансий специалистами в области информационных технологий, удержание этих специалистов и предоставление им компенсаций; введение должности главного информационного директора на государственном уровне; и сотрудничество между разными уровнями государственной власти. Хотя «электронное правительство» дает госслужащим возможность приобретать новые навыки, оно также создает проблему приема на работу и удержания высококвалифицированных специалистов по информационным технологиям в сфере, где спрос на специалистов довольно велик. Зарплаты ниже рыночного уровня и отсутствие возможности предоставлять некоторые виды льгот – негативные факторы, влияющие на способность государственных органов привлекать и удерживать высококвалифицированных специалистов. В результате правительство вынуждено либо превышать допустимые пределы финансирования определенных проектов, либо откладывать их реализацию.

Подобным образом, дискуссия по поводу введения должностей главных информационных директоров на государственном уровне вызывает вопросы относительно того, как руководить проектами в области информационных технологий и «электронного правительства» и развивать их. Это не просто организационный вопрос. От результатов усилий по реформированию государственного менеджмента информационных технологий зависит уровень поддержки, финансирования и сотрудничества между государственными органами.

Там, где руководители не являются сильными лидерами, реализация проектов в области «электронного правительства» будет идти медленно и поддержание введенных в действие систем будет проблематично. «Власть бюрократов основывается на удерживании информации и последующем ее использовании с целью получения от граждан вознаграждения, размер которого зависит от степени необходимости услуги для гражданина и от срочности». В Индии, например, проект Гвандута по созданию «уникальной внутренней сети для взаимодействия государства и граждан», включавший открытие пунктов компьютерного доступа в бедном районе Мадыя Прадеш (и получивший Стокгольмскую премию в 2000 г.), вскоре провалился. Другой проект, по созданию в Джайрате компьютеризированных пропускных пунктов на границе штатов, встретил противодействие со стороны местных политических лидеров и чиновников. Человек, ответственный за реализацию проекта, был переведен в другое место, система не модернизировалась и постепенно остановилась. С другой стороны, в регионах и муниципалитетах, где сильные лидеры выступают в поддержку «электронного правительства», информационные технологии используются эффективно, и власть становится более открытой.