

А.В. ПАВРОЗ

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО
И СОВРЕМЕННЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕФОРМЫ**

ALEXANDER PAVROZ

E-government and contemporary reforms of public administration

The article discusses the problems of e-government systems development in the context of contemporary reforms of public administration. The e-government systems building in most cases were realized by means of information and automation of traditional bureaucratic organizations and processes. This way e-government systems development have led to raise of coordination problems and transaction costs, which reduce of e-government technologies implantation positive results. In the article, we conclude that the successful implantation of the e-government technology in public administration may be achieved only in the new paradigm of e-government systems development, which may be conception of quality management.

Отправной точкой современных административных реформ, проводимых в странах Запада с конца 70-х годов XX в. по настоящее время, стал кризис классической политико-административной модели управления. Этот кризис был обусловлен усилением дисфункций традиционных бюрократических структур и достижением предельных возможностей развития затратного подхода к государственному управлению, в рамках которого расширение объема и качества публичных услуг напрямую увязывались с повышением налоговой нагрузки на общество. Осознание данного кризиса в условиях неразрывной связи демократии и производительности госсектора, когда правительства «должны обеспечивать услуги и товары гражданам в

точном соответствии со своими обещаниями... представляющими собой своего рода соглашения между избирателями и теми, за кого эти избиратели голосуют»¹, привело к пересмотру ряда базовых принципов публичного управления и вызвало волну административных реформ, направленных на повышение эффективности и расширение функциональной способности государства.

Одним из элементов указанных реформ явилась разработка систем электронного правительства (e-government), подразумевающих преобразование и оптимизацию процессов функционирования государства на основе использования современных информационно-коммуникационных технологий, прежде всего Интернета с возможностью предоставления публичной информации и услуг в онлайн-овом режиме, в качестве «инструмента для достижения лучшего управления»². Следует подчеркнуть, что электронное правительство справедливо рассматривается большинством исследователей не только как средство повышения эффективности публичного управления, но и как основополагающий элемент новой модели демократии информационного общества, поскольку технологии e-government создают предпосылки для действенного включения граждан и общественных групп в процессы выработки и реализации государственной политики. Вместе с тем, несмотря на очевидный компонент, связанный с расширением возможностей общественного участия в принятии решений, доминирующей парадигмой построения систем электронного правительства стала простая информатизация и автоматизация имеющихся бюрократических процедур без пересмотра основополагающих принципов организации государственного аппарата.

На сегодняшний день можно констатировать, что развитие систем электронного правительства в рамках этой парадигмы достигло своего предела. Дальнейшее совершенствование процессов функционирования государства с использованием механизмов e-government требует новых теоретических подходов к административному реформированию и имплантации информационно-коммуникационных технологий в практику публичного управления.

¹ Хольцер М. Производительность, государственное управление и демократия // Эффективность государственного управления. – М.: Консалт-банкир, 1998. – С. 17.

² The e-Government Imperative: Main Findings // OECD, 2003. – P. 23.

Подобным новым подходом к преобразованию государственного управления на базе технологий e-government могут, на наш взгляд, стать концепция менеджмента качества и основанная на ней модель программируемого государства. Принятие данного подхода, способного обеспечить системное и последовательное реформирование модели государственного управления на основе новейших информационно-коммуникационных технологий, является актуальным не только для стран – лидеров в области систем e-government, но и для государств, только начинающих построение полноценного электронного правительства, в том числе и для современной России.

Доминирующая парадигма формирования систем электронного правительства

Современные административные реформы в странах Запада породили многочисленные новые подходы к организации системы государственного управления, связанные с переосмыслением роли государства в жизни общества, коммерциализацией и менеджериализацией публичного сектора, функциональной трансформацией структуры правительства и т.д. И хотя внедрение технологий e-government в практику государственного управления осуществлялось в общих рамках указанных реформ, построение систем электронного правительства в подавляющем большинстве случаев не предполагало выход за пределы традиционной веберовской модели административных преобразований, подразумевая лишь совершенствование обычных бюрократических процедур на основе применения информационно-коммуникационных технологий без пересмотра базовых принципов работы бюрократического аппарата.

Подобная стратегия создания систем электронного правительства во многом являлась самоочевидной: мы имеем некую правительственную функцию (получение лицензии, оплата штрафа и т.д.) и определенные информационно-коммуникационные технологии (интернет-сайты, электронная почта и пр.), применяем указанные технологии для реализации данной функции и получаем искомый результат – перевод исполнения отдельной правительственной функции на технологию e-government.

Именно такая парадигма развития электронного правительства стала доминирующей. Например, функция предоставления

гражданам правительственной информации изначально никак не была связана с технологиями Интернета и реализовывалась в обычном режиме: публикация необходимых материалов в газетах и специальных изданиях, письменные ответы на запросы граждан, доступ всех желающих к архивным сведениям и пр. Появление же технологий e-government модифицировало формат реализации данной функции, расширив возможности доступа к правительственной информации и сделав работу правительства более открытой. То же можно сказать и о многих других правительственных функциях. Получение официальных документов, уплата налогов, оформление социальных выплат и т.д. – все эти функции содержательно не изменились, но применение технологий e-government упростило их реализацию как с точки зрения государства, так и с точки зрения простых граждан.

Подобное совершенствование бюрократических процедур за счет перевода исполнения правительственных функций на технологию e-government, вне всяких сомнений, улучшило работу государственного аппарата, повысив качество публичных услуг (расширение доступа к информации, ускорение выдачи документов и пр.) и сократив расходы на их осуществление. Например, после установки системы электронных платежей в Департаменте сельского хозяйства США административные затраты на одну сделку снизились с 77 до 17 долл.¹; на основе анализа канадского опыта было установлено, что обработка одного личного обращения гражданина обходится в среднем в 44 канадских долл., обращения по почте – в 38, обслуживание по телефону – в 8 долл., в то время как расходы на оказание той же услуги в электронной форме составляю лишь 1 долл.²

Кроме того, внедрение технологий e-government хотя содержательно и не изменило процессы государственного управления, но, активизировав взаимодействие между правительством и обществом, создав эффективные каналы включения отдельных граждан

¹ См.: *Холмс Д.* eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства. – М.: АСТ, 2004.

² См.: *Сурин А.В.* Стратегии развития электронного правительства // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – М., 2006. – № 2. – С. 3.

и общественных групп в процессы формирования политики, укрепило механизмы обратной связи, что также содействовало расширению функциональных способностей государства.

В целом позитивный эффект от интеграции технологий e-government в практику государственного управления не вызывает сомнений. Вследствие этого постепенный перевод все большего количества административных функций и процедур на технологию e-government, не затронув сущностных характеристик процессов государственного управления, привел к формированию в странах Запада развитых систем электронного правительства с широкими возможностями осуществления коммуникационного взаимодействия по линиям «правительство – правительство» (G2G), «правительство – бизнес» (G2B), «правительство – граждане» (G2C) и предоставлением большого количества публичных услуг в интернет-пространстве.

Координационные проблемы и кризис развития систем электронного правительства

Планомерный рост систем электронного правительства в странах Запада – от появления немногочисленных информационных сайтов отдельных государственных структур до создания предоставляющих всеохватывающий спектр публичных услуг единых национальных правительственных порталов – последовательно содействовал повышению эффективности деятельности государства. Вместе с тем в настоящее время в странах – лидерах в области применения технологий e-government наметился кризис роста электронного правительства, связанный с достижением определенного предела развития данных систем в границах обозначенной выше парадигмы. Сущность проблемы заключается в том, что простая информатизация и автоматизация существующих бюрократических процедур не всегда ведут к увеличению эффективности и расширению функциональных способностей государства.

Первый аспект данной проблемы достаточно очевиден. Довольно часто внедрение технологий e-government в сложившиеся политико-административные системы лишь придает видимость «осовременивания» процессам государственного управления, на деле представляя собой источник бесполезных и устаревших сведений, автоматизацию ненужных процедур, симуляцию взаимодействия власти и общества и пр. Например, мы имеем некоторую ад-

министративную функцию одного из органов государственной власти (скажем – выдача лицензий на какой-либо вид деятельности). До определенного момента данная функция выполнялась традиционным образом: просители приносили документы, чиновник их просматривал и на основе определенных правил принимал решение о выдаче или невыдаче лицензии. Реорганизация исполнения данной функции на основе технологии e-government (перевод всего документооборота, связанного с выдачей лицензий, в электронный режим посредством сети Интернет) не даст существенного результата по расширению способности государства к исполнению своих функций, если: 1) сама по себе функция по выдаче лицензий на данный конкретный вид деятельности избыточна; 2) требования к документам, которые необходимо представить органу государственной власти, противоречивы; 3) правила принятия чиновником решений не достаточно четко определены и оставляют место для самоуправства и коррупции.

Однако, и это второй, более интересный аспект проблемы, даже в случае если каждая из административных функций государства вполне адекватна, позитивный эффект от развития электронного правительства со временем сходит на нет, так как необходимость интеграции все большего количества административных функций в единый формат электронного правительства порождает нарастающие проблемы координации, связанные с тем, что данные функции крайне разнородны, зачастую не достаточно ясно и последовательно определены, раздроблены между автономными государственными структурами и не имеют однозначных критериев осуществления и оценки.

Построение эффективного электронного правительства требует четкой унификации и регламентации всех административных функций с объединением их в единую эффективно действующую систему, сориентированную на достижение максимальной производительности бюрократического аппарата. Но очевидно, что к такому результату не может привести построение электронного правительства, основанное исключительно на информатизации и автоматизации имеющихся бюрократических организаций и процедур.

Проиллюстрируем данный тезис гипотетическим примером. Допустим, для получения лицензии на определенный вид деятельности необходимо прохождение согласований по вопросам техни-

ческого регулирования в четырех инстанциях (А, В, С и D). Возникает вопрос: как можно упростить решение данной проблемы с помощью технологий e-government? Очевидно, что мы можем заменить личные контакты и бумажную переписку взаимодействием посредством электронной почты. Однако данное положение не избавляет нас от необходимости формирования и отправки четырех пакетов документов и получения четырех независимых согласований. Указанную проблему не может решить даже система «одного окна», так как подача всех документов на один адрес подразумевает лишь то, что специальные чиновники отсортируют присланные нами документы и разошлют их по соответствующим ведомствам. Иначе говоря, мы экономим наше время, но увеличиваем государственные расходы, а следовательно, и налоговую нагрузку. Вследствие этого возрастает вероятность того, что введение принципа одного окна (дальнейшее совершенствование электронного правительства) не сократит, а, наоборот, увеличит наши затраты. Подобный исход уже является очень показательным. Однако предположим далее, что интересующие нас ведомства А, В и С осуществляют согласования в течение пяти дней, а инстанция D – в течении пятнадцати дней. В этих условиях, несмотря на ударную работу государственных структур А, В и С, искомую лицензию (как совокупность разрешений всех четырех инстанций) мы получим лишь через пятнадцать суток после обращения. Но даже этот результат, как мы уже показали, требует больших затрат на координационные усилия (общий информационный сайт, единое окно и пр.). При этом очевидно, что, несмотря на указанные затраты, система выдачи лицензий в целом работает неэффективно. Идеальным решением было бы объединение всех четырех инстанций, осуществляющих техническое регулирование, в одно ведомство (допустим, Центр технического регулирования) с единым информационным сайтом, электронным адресом, требуемым пакетом документов и перераспределением ресурсов между отделами (бывшими независимыми структурами) от А, В и С к D с тем, чтобы довести время согласования во всех четырех отделах до общего показателя – семи суток. В этом случае мы не только снимаем большую часть координационных проблем и трансакционных издержек, но и достигаем максимально эффективного распределения ресурсов внутри государственного аппарата. Естественно, что подобное решение недостижимо в рамках парадигмы развития электронного правительства, связанной с простой информати-

зацией и автоматизацией уже сложившихся процессов государственного управления.

В качестве еще одной иллюстрации нашего тезиса можно привести озвученную Ларри Эллисоном, главой фирмы *Oracle*, на конференции «Электронное правительство 2001» (E-GOV 2001) в Вашингтоне проблему фрагментации баз данных. Рассматривая данную проблему на примере системы здравоохранения, Л. Эллисон показал, что в США ежегодно на здравоохранение тратится около 1,5 трлн. долл. (больше 15% ВВП), и при этом примерно треть этой суммы идет на хранение данных (около 500 млрд. долл.¹). В результате же сформировалась система, в которой все данные не находятся в разных базах, и соединить их вместе практически невозможно: например, если вы живете в одном штате, а попадете в больницу в другом, то ваши персональные данные не скоро придут в указанную больницу, часть из них будет вообще недоступна, а некоторые – просто потеряются; если вы купите два лекарства в разных аптечных сетях, то проверить их на совместимость невозможно в принципе, потому что каждая крупная аптечная система в США имеет собственную базу данных. Решением указанной проблемы, по справедливому, на наш взгляд, мнению Л. Эллисона, может стать создание единой базы данных по всей системе здравоохранения (*national health database*). А более логичное, на первый взгляд, координационное решение данного вопроса (объединение различных баз данных посредством интерфейсов для обмена данными) на практике оказывается более дорогостоящим, малонадежным и неспособным обеспечить полного согласования баз данных с разной семантикой².

Кризис роста электронного правительства очевидно связан с тем, что по мере развития систем e-government в рамках традиционной парадигмы простой информатизации и автоматизации существующих бюрократических организаций и процедур количество координационных проблем и – как следствие – объем транзакци-

¹ Для сравнения: ВВП России в 2006 г. составил, по данным Всемирного банка, 987 млрд. долл.

² См.: Малков Л. Электронное правительство США, модель 2001-го года // PC Week/Russian Edition. М., 2001, № 36 (306). – Режим доступа: http://pcweek.ru/themes/detail.php?ID=59363&phrase_id=107077

онных издержек неуклонно возрастают, вследствие чего все позитивные эффекты от внедрения технологий электронного правительства постепенно сводятся на нет. Выходом из данной ситуации может быть принятие новой теоретической парадигмы административного реформирования, в рамках которой электронное правительство перестанет быть придатком бюрократических структур, а системное управление всеми административными процессами с точки зрения достижения конечных результатов станет центральной составляющей государственного управления. Такой парадигмой, на наш взгляд, может быть теория менеджмента качества и модель программируемого государства.

Концепция менеджмента качества как парадигма административного реформирования и интеграции технологий e-government в систему государственного управления

Концепция менеджмента качества, возникновение которой относится к середине XX в. и связано с именами таких ученых, как У. Шухарт, Э. Деминг, А. Фейгенбаум, Дж. Джуран и Ф. Кросби, является одной из основ современной науки управления. Методы менеджмента качества глубоко укоренены в практике руководства коммерческими фирмами и промышленными предприятиями в ведущих капиталистических странах, выступая в качестве одного из центральных факторов сохранения и повышения конкурентоспособности в развитых рыночных экономиках. Начиная с 1990-х годов предпринимались достаточно успешные попытки переноса принципов менеджмента качества в управление публичным сектором¹. Однако данный опыт в подавляющем большинстве случаев распространялся лишь на уровень отдельных организаций и в целом занимал периферийное место в структуре современных административных реформ. По нашему же мнению, теория менеджмента качества может стать одной из ведущих парадигм административного

¹ См., напр.: *Майлакович М.* Всеобщее управление качеством в целях повышения производительности в государственном секторе // *Эффективность государственного управления.* – М.: Консалт-банк, 1998; *Cohen S., Brand R.* Total quality management in government: A practical guide for the real world. – San Francisco: Jossey-Bass, 1993.

реформирования прежде всего в аспекте перестройки процессов государственного управления на основе технологий e-government.

Базовым постулатом теории менеджмента качества является положение о том, что рассматривать с точки зрения достижения качества следует не только конечный результат, но и каждый этап производственного процесса. Подобный анализ позволяет не ограничиваться констатацией брака посредством традиционного сравнения запланированного показателя качества с его действительным значением в конечном изделии, а выявлять и анализировать причины возникновения отклонений от заданных показателей качества и разрабатывать меры по стабилизации уровня качества. В результате применения подобного подхода создаются предпосылки для управления качеством, когда задача по выявлению дефектов продукции замещается целью предупреждения дефектов и производства стопроцентно качественной продукции («ноль дефектов»).

Реализация указанных принципов менеджмента качества подразумевает переход на процессную модель управления, где любая деятельность или организация рассматривается как система взаимосвязанных процессов по преобразованию имеющихся ресурсов в определенный продукт, а управлению подвергается каждый отдельный процесс с точки зрения достижения конечного результата, т.е. производства соответствующего по качественным характеристикам продукта. Подобный подход придает тотальный характер управлению, благодаря чему качество становится «не каким-то конкретным заданием», а «укореняется и официально закрепляется в каждом процессе»¹.

Важные характеристики менеджмента качества – это и его динамический характер, нацеленность на непрерывное улучшение качества продукции посредством постоянного поиска новых возможностей совершенствования процессов деятельности. В основе подобного поиска лежит знаменитый цикл Деминга (цикл PDCA: plan – do – check – act), указывающий на наличие четырех принципиально важных и последовательных этапов в руководстве организацией применительно к качеству: 1) планирование (plan) – разра-

¹ Джордж С., Ваймерскирх А. Всеобщее управление качеством: стратегии и технологии, применяемые сегодня в самых успешных компаниях. – СПб.: Виктория-плюс, 2002. – С. 84.

ботка цели и процессов, необходимых для достижения результатов в соответствии с требованиями потребителей и политикой организации; 2) осуществление (do) – внедрение процессов; 3) проверка (check) – контроль и измерение процессов и продукции в сравнении с политикой, целями и требованиями на продукцию, анализ результатов; 4) действие (act) – пересмотр и исправление целей плана, осуществление действий по постоянному улучшению показателей процессов. Таким образом, на первом этапе разрабатывается план, включающий описание целей и желаемых результатов, затем указанный план осуществляется (второй этап), полученные результаты измеряются и анализируются (третий этап), на основе чего предпринимаются коррекция плана и изменения в процессах деятельности. Постоянное повторение приведенного цикла действий и позволяет достичь систематического и всеобщего управления процессами в целях улучшения качества продукции.

Казалось бы, теория менеджмента качества очень далека от интересующих нас проблем. Однако именно эта концепция может дать нам алгоритм их решения. Сущность вопроса заключается в том, что развитие систем электронного правительства по пути информатизации и автоматизации имеющихся бюрократических организаций и процедур порождает многочисленные координационные проблемы, вследствие чего возрастают издержки, а экономическая целесообразность технологий e-government снижается (четыре независимых ведомства, занимающихся техническим регулированием, создают четыре отдельных сайта, что требует наличия пятого сайта, работающего по принципу «одного окна»; множество баз данных, связанных с системой здравоохранения, переводятся в электронную форму, и возникает необходимость разработки интерфейсов для обмена данными и т.д.). Как в решении данных проблем нам может помочь менеджмент качества? Прежде всего, следует понять, что проблема состоит не в электронном правительстве как таковом, а в специфике системы государственного управления в целом, не вполне рациональный характер которой был терпим в доцифровую эпоху, но с переходом к использованию передовых информационно-коммуникационных технологий продуцирует все большее количество необязательных издержек. Исходя из этих соображений и опираясь на методологию менеджмента качества, необходимо представить все государство как одну организацию, производящую определенный продукт – публичные услуги. Далее, вся деятель-

ность государства должна быть разбита на отдельные процессы и проанализирована с точки зрения достижения конечного результата – качества произведенных публичных услуг. Данный анализ позволяет преобразовать исходные процессы таким образом, чтобы качество конечного продукта было оптимальным. При этом отдельные административные процессы должны быть организованы в единую систему, работающую на результат (в рассмотренном нами случае – путем объединения четырех бюрократических инстанций в одно ведомство с выдачей соответствующей лицензии не за 15, а за 7 дней). Введение технологий e-government в подобную модель государственного управления уже не будет порождать координационных проблем. Более того, само электронное правительство в рамках данной модели способно превратиться в инструмент, трансформирующий бюрократические процессы оптимальным образом и становящийся одним из центральных элементов системы государственного управления (например, давая возможность создать единую базу данных по здравоохранению при сохранении физических архивов документов на своих местах и в прежней юрисдикции). Таким образом, мы получаем модель программируемого государства, деятельность которого разделена на отдельные, четко определенные, объединенные в единую систему, нацеленные на получение конечного результата управляемые процессы, функционирующие в значительной степени на основе технологий e-government.

Построение подобной базирующейся на концепции менеджмента качества модели государства требует кардинальной трансформации всей системы публичного управления. Прежде всего, необходима структурно-функциональная реформа. Управление отдельными процессами предполагает отказ от всеохватывающего, гомогенного и иерархически организованного правительства и принятие такой структуры органов власти, при которой объем их полномочий, взаимоподотчетность, характер ответственности и пр. напрямую определяются спецификой выполняемых ими конкретных функций.

Современные исследователи выделяют пять основных типов подобных функций, подразумевая, что каждая из этих функций должна выполняться особым образом. При таком подходе функции выработки курса, регулирования и предоставления услуг разделяются, излишние и дублирующие функции ликвидируются, а не-

профильные функции выносятся в сферу внешнего управления (аутсорсинг)¹.

1. Политические функции: стратегическое планирование, составление проектов юридических документов, разработка контрактов о достижении результатов деятельности, минимальных стандартов и норм, анализ и оценка политики, прогнозирование. Эти функции обычно считаются «неотъемлемо государственными», требующими специальных навыков, и осуществляются, как правило, основными министерствами центрального правительства.

2. Функции координации, надзора и мониторинга результатов деятельности: координация отношений между различными органами, мониторинг результатов деятельности дочерних органов, содействие и обеспечение возможности дочерним органам для достижения ими своих плановых показателей результативности деятельности. В большинстве случаев эти функции также считаются «неотъемлемо государственными» и осуществляются основными министерствами.

3. Функции предоставления услуг: предоставление товаров или услуг внутренним (другие государственные органы) или внешним клиентам. Функция предоставления услуг часто осуществляется вне центрального правительства посредством механизмов заключения контрактов или субнациональными правительствами. Если эта функция реализуется центральным правительством, ее обычно осуществляют контролируемые организации или исполнительные органы.

4. Вспомогательные функции: финансовое управление, кадровое управление, информационные системы, инфраструктура, подготовка кадров, анализ эффективности, ревизия управления, а также секретарские услуги. Эти функции все чаще передаются сторонним исполнителям, кроме случаев, когда по соображениям безопасности или другим причинам они считаются «неотъемлемо государственными».

5. Функции регулирования: лицензирование, сертификация, выдача разрешений, аккредитация, инспектирование, проверка выполнения действующих требований и финансовый аудит. Эти функции также часто относятся к «неотъемлемо государственным»

¹ Маннинг Н., Парисон Н. Реформа государственной службы: методика проведения функциональных обзоров. – М.: ГУ – ВШЭ, 2002. – С. 64.

и осуществляются статуарными учреждениями и другими официальными органами внутри центрального правительства.

Последовательное и всеобъемлющее применение подобного функционально ориентированного подхода при разработке структуры правительства позволяет предметно сформулировать цели и задачи каждого органа власти, закрепив за ним конкретный и непротиворечивый набор функций и полномочий.

Следующим шагом по построению программируемого правительства должна быть тотальная регламентация всех управленческих процедур. То есть, помимо наделения государственных органов четким набором функций, необходимо еще и строго регламентировать порядок осуществления данных функций. Удачным примером подобной регламентации может служить Хартия граждан (1991), разработанная правительством Великобритании. Эта Хартия установила принципы, которые должны лежать в основе деятельности предоставляющих услуги населению государственных структур, и обязательства правительства в данной области. Ключевыми принципами Хартии являются: 1) стандарты – установление ясно определенных стандартов в отношении публичных услуг; 2) гласность – предоставление клиентам полной и точной информации о работе общественных служб; 3) консультации – изучение нужд потребителей публичных услуг и учет их мнения; 4) вежливость – проявление вежливости к потребителям услуг; 5) жалобы – установка простого порядка внесения жалоб и независимых процедур пересмотра дел; 6) отдача – эффективное и экономное предоставление услуг общественности в пределах ресурсов, которые страна может себе позволить; объективная проверка и подтверждение показателей в сравнении со стандартами¹. Исходя из указанных принципов министерства и ведомства Великобритании разработали 40 хартий, охватывающих основные области государственных услуг. Каждая из них устанавливала стандарты услуг, которые потребитель мог получить от конкретных государственных учреждений в таких сферах, как образование, социальное обеспечение, трудоустройство, отдых, налогообложение и т.д. Дополнительно к ним местные органы власти с учетом конкретных

¹ См.: *Зинченко Г.П.* От администрирования к менеджменту (опыт реформ государственной службы в Великобритании) // Полис. – М., 1996. – № 1.

условий различных районов создали свои хартии услуг в области здравоохранения, общественной безопасности, пожарной охраны и др., которые они обязались соблюдать¹.

Последним важным элементом в построении программируемого правительства является разработка эффективной системы оценивания, которая, в соответствии с методологией менеджмента качества, должна ориентироваться не столько на разбор последствий деятельности государства, сколько на анализ самого административного процесса и сопоставление его характера с объемом вложенных ресурсов и полученным результатом в целях максимизации эффективности процессов государственного управления. Исходя из этого каждый элемент и процесс системы публичного управления определяется соответствующим набором индикаторов, которые позволяют сопоставить результаты осуществления той или иной функции не с организацией в целом (государство, министерство, ведомство и т.д.), но с отдельными административными процессами внутри организации, которые в случае их негативного влияния на общий итог деятельности можно легко скорректировать.

Проведенные в этом направлении реформы дают возможность трансформировать систему государственного управления в соответствии с концепцией менеджмента качества и установить модель программируемого государства. В рамках модели программируемого государства четкое обозначение правительственных функций и тотальная регламентация порядка их исполнения предельно строго определяют каждый административный процесс, предписывая цели и задачи всем субъектам управления от министерства до последнего чиновника, а сориентированная на процессуальный подход система оценивания обеспечивает мониторинг всех административных процессов с точки зрения их соответствия требованиям, а также их постоянное совершенствование за счет использования цикла PDCA всей системы государственного управления.

Таким образом, модель программируемого государства, реализуя системное, ориентированное на результат управление всеми административными процессами, создает максимально благоприятный режим для развития электронного правительства, снимая координационные проблемы и обеспечивая полную интеграцию

¹ Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // Проблемы теории и практики управления. – М., 2000. – № 3.

технологий e-government в систему государственного управления. Разумеется, в настоящее время рассмотренные нами проблемы еще не являются в высокой степени актуальными. Однако по мере усиления роли информационно-коммуникационных технологий в жизни общества они, вне всякого сомнения, выйдут на первый план. И есть все основания полагать, что тогда концепция менеджмента качества будет воспринята как новая парадигма административного реформирования и теоретико-методологическая база построения электронного правительства.

Концепция менеджмента качества и проблемы построения электронного правительства в России

Несомненный интерес в контексте обсуждаемых нами проблем представляет опыт построения электронного правительства в России. В связи с этим необходимо подчеркнуть, что концепция менеджмента качества может быть актуальной и принести пользу не только для стран – лидеров в области систем e-government, но и для государств, только приступающих к созданию полноценного электронного правительства.

Следует сказать, что с недавнего времени внедрение и массовое распространение информационно-коммуникационных технологий в нашей стране и, в частности, создание электронного правительства как «формы организации деятельности органов государственной власти», призванной обеспечить «качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов», были возведены в ранг одного из государственных приоритетов¹. Причем в отличие от многих других программ, так и оставшихся на уровне благих, но не реализованных проектов, развитие систем электронного правительства действительно идет достаточно быстрыми темпами как на федеральном,

¹ См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» – 28 января 2002 г. – Режим доступа: http://www.hse.ru/~erussia/proekt_post.htm; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года – 17 августа 2007 г. – Режим доступа: <http://admreforma.lgg.ru/common/img/uploaded/eGov.doc>

так и на региональном уровнях. Однако проблема состоит в том, что внедрение и использование технологий e-government зачастую не дает заметного результата с точки зрения повышения функциональной способности российского государства.

Сущность данной проблемы, как и следовало ожидать, заключается в предельной технологизации вопросов создания систем электронного правительства, которое идет по классическому сценарию информатизации и автоматизации существующих бюрократических процедур. Однако в условиях, когда сами бюрократические процедуры являются неэффективными, перевод их исполнения в интернет-пространство органически не способен повысить эффективность системы государственного управления. Скорее мы получаем обратный результат из-за издержек введения и использования достаточно дорогостоящих технологий e-government. Таким образом, становится все более очевидным, что без широких административных реформ, направленных на улучшение функционирования отечественного государственного аппарата, внедрение технологий e-government не будет эффективным и сведется к продолжительным и безуспешным попыткам разрешения принципиально не решаемой задачи автоматизации беспорядка.

В связи с этим можно было бы предположить, что источник неудач состоит в недооценке российским политическим руководством необходимости административных реформ. Однако это не так. Начиная с 2001 г. в стране проводится широкий спектр административных преобразований, связанных с перестройкой системы государственной службы, структурно-функциональной реорганизацией органов власти, разработкой административных регламентов, изменением подходов к государственному регулированию экономики, бюджетированию, взаимодействию государства и общества и т.д., в основе которых лежат идеология и практика аналогичных реформ в ведущих странах Запада. Можно было бы подумать также, что причина неуспеха заключается в том, что разработчики программы внедрения электронного правительства не понимают взаимосвязанности между эффективным развитием систем e-government и общим административным реформированием. Но и это не соответствует действительности. В частности, в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. устанавливается связь между базовыми принципами административного реформирования и стратегией развития электронного прави-

тельства (упоминаются описание функций и процессов государственного управления, проекты по реорганизации и оптимизации административных процессов в отдельных ведомствах, режим «одного окна», программно-целевые методы планирования, принципы проектного управления, системы ключевых показателей и пр.), выявляются не только технические, но и содержательные проблемы внедрения технологий e-government (сложности межведомственного взаимодействия, отсутствие единой государственной политики), ставятся конкретные, директивные по своему характеру задачи перед органами государственной власти (например, формирование «единых требований, определяющих общий детализированный перечень публикуемых сведений, порядок, сроки и регулярность их размещения и обновления, условия доступа к ним пользователей сети Интернет», определение для каждого ведомства «перечня сведений, подлежащих раскрытию из ведомственных информационных систем в режиме реального времени» и др.)¹.

В чем же тогда источник проблемы? Ответ, на наш взгляд, заключается именно в отсутствии общей теоретической парадигмы, способной обеспечить системность и последовательность административных преобразований и эффективное включение технологий e-government в процессы реформационной трансформации структуры государственного управления. Именно такой искомой парадигмой может, по нашему мнению, стать концепция менеджмента качества и модель программируемого правительства.

В заключение необходимо подчеркнуть, что применение концепции менеджмента качества как теоретико-методологической основы административного реформирования может обеспечить максимально гармоничную интеграцию новейших информационно-коммуникационных технологий в практику государственного управления и способствовать становлению эффективных систем электронного правительства. При этом успешное развитие систем электронного правительства не следует ассоциировать исключительно с узкими вопросами административной эффективности. Следует помнить еще и о том, что технологии e-government, рас-

¹ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года – 17 августа 2007 г. – Режим доступа: <http://admreforma.lgg.ru/common/img/uploaded/eGov.doc>

ширяя возможности взаимодействия между государством и обществом, обеспечивая реализацию таких принципов, как открытость правительства, подотчетность власти, гражданское участие, формируют предпосылки для создания новой модели демократии информационного общества.