

ЦАПЛИН Антон Юрьевич – кандидат политических наук, доцент кафедры политических наук Саратовского национального исследовательского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского (410012, Россия, г. Саратов, ул. Астраханская, 83; anton.th2011@yandex.ru)

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО ИЛИ ДВУЛИКИЙ ЯНУС?

**Аннотация.** В статье критически переосмысливается западная концепция электронного правительства. Автор приходит к выводу, что ключевые ее положения либо неосуществимы на практике, либо не обладают практической ценностью, либо не подходят для России. Высказывается мнение, что электронное правительство имеет двоякий вид – инновационный информационный и традиционный бюрократический. Внедрение информационно-коммуникативных технологий не меняет, а только видоизменяет систему властных отношений

**Ключевые слова:** электронное правительство, открытое правительство, государственное управление

Концепция электронного правительства, которая возникла в 90-х годах прошлого века в США и активно внедрялась в нашей стране, представляет собой сочетание идей технологического детерминизма и нового государственного менеджмента. Очевидный ее недостаток в том, что новые ИКТ неявно наделяются магическими волшебными свойствами, позволяющими решать существующие социально-политические и экономические проблемы. Иными словами, уже сам факт внедрения, использования ИКТ должен приводить к положительным результатам, повышению качества государственного управления. На самом деле это далеко не так.

На практике использование ИКТ в государственном управлении далеко не всегда сопровождается повышением его качества (эффективности, прозрачности и подотчетности и т.п.), а иногда даже наоборот [Дьякова 2010: 215]. Так происходит из-за того, что ИКТ сами по себе не способны изменить бюрократическую природу власти. Вместо оптимизации управленческих решений под влиянием технологических изменений происходит обратный процесс: ИКТ приспособляются к существующим управленческим процессам [Трахтенберг 2013: 170]. Иначе говоря, бюрократия приспособливает ИКТ под свои нужды.

Не все так однозначно и с идеологией нового государственного менеджмента. Эта идеология предлагает уподобить правительство крупной компании, а граждан – ее клиентам, т.е. идея преобразований – превратить правительство в сервисную организацию, а граждан – в потребителей государственных услуг. В духе классического либерализма предлагается минимизировать роль государства, которое все опять же должно уподобиться «ночному сторожу».

Нужно ли российским гражданам такое государство? Думается, ответ вполне очевиден. Стремление превратить граждан в потребителей прослеживается во многих западных странах. Там, где это уже произошло, между населением и элитами существует негласный пакт, согласно которому власть взамен на лояльность обеспечивает населению высокий уровень жизни. В этом случае каждый занимается своим делом: элиты – политикой, население – удовлетворением своих потребностей. Люди включаются в политику только тогда, когда это нужно власти. Например, в период выборов.

Современное российское общество далеко не во всем соответствует критериям общества «всеобщего благосостояния и потребления». Прежде всего, оно очень неоднородно в политическом, экономическом и культурном плане и потенциально представляет собой достаточно конфликтную среду. Поэтому превраще-

ние государства в сугубо сервисную организацию, а граждан — в потребителей чревато актуализацией социально-политических конфликтов.

Необходимость перевода государственных услуг в электронный вид не вызывает сомнений. Но для того чтобы сделать государственное управление более эффективным, ориентированным на граждан, этого явно недостаточно. Электронные услуги во многих странах, в т.ч. и США, не пользуются популярностью у населения. Причины могут быть разными. Зачастую возможность получить услугу в электронном виде принципиально ничего не меняет, потому что к чиновникам в большинстве случаев все равно нужно идти лично. Немало людей просто не доверяют электронному интерфейсу, предпочитая взаимодействие по старинке — «лицом к лицу». Поиск решения этой задачи постоянно находится в фокусе научных исследований [Мельникова 2015; Трахтенберг 2011].

Основная проблема видится в другом, а именно в отсутствии отечественной национальной идеи реформирования системы государственного управления, учитывающей российские особенности и проблемы, что вынуждает заимствовать западные концептуальные шаблоны, которые к тому же во многом носят утопический характер.

Основопологающим принципом электронного правительства является публичность власти, что означает информационную открытость власти для общества, т.е. подробную информированность о действиях, принимаемых решениях и т.д. Главным инструментом воплощения этого принципа в жизнь стало создание интернет-сайтов органов государственной власти. Но стала ли от этого власть более открытой?

Нельзя отрицать, что на официальных сайтах содержится много разной информации. Но большая ее часть для обычных граждан не представляет никакого интереса. Там размещается только та информация, которая в позитивном свете характеризует деятельность власти. Одним словом, политическая функциональность сайтов выражается не в усилении механизмов контроля общества за властью, а преимущественно в формировании положительного образа власти. Фактически власть получила еще один канал воздействия на общественное мнение, который частично выполняет функции правительственных СМИ. Так называемая публичность — это не что иное, как новая, бросающаяся в глаза красочная «обертка» для власти, призванная скрыть от внешнего взгляда не изменившееся содержание, сущность властных отношений.

Может ли вообще в современном глобальном мире власть быть открытой и при этом быть суверенной? Открытое общество, которое пытался построить в России Дж. Сорос, — это потенциально нестабильное общество, открытое для внешнего воздействия и манипулирования общественным мнением. Чем обычно заканчивается такое влияние — хорошо известно.

Открытость чужда самой природе власти, сделать ее полностью открытой — значило бы очень сильно подорвать основы ее легитимности. Именно поэтому правительства многих стран очень болезненно относятся к попыткам приподнять завесу «тайны», придания гласности информации, которая не предназначена для широкой публики. Всем хорошо известен такой информационный ресурс, как «Викиликс», и судьба его основателя Джулиана Ассанжа. США и некоторые другие государства неоднократно пытались закрыть этот ресурс. А сам Ассанж с июня 2012 г. скрывается от преследования в посольстве Эквадора в Лондоне. Другой пример — это разоблачения Эдварда Сноудена, благодаря которым стало ясно, что США — это не образец открытого общества, как принято считать, а совсем наоборот.

Еще один основополагающий принцип электронного правительства — это доступность власти. Считается, что ИКТ сделают власть более доступной для

населения. Действительно, инструментов существует достаточно много — это сетевые механизмы взаимодействия, форумы, электронная приемная. Дело в другом. Сама по себе доступность мало что значит. В определенном смысле власть была доступной для населения и раньше. Всегда можно было записаться и прийти на прием к тому или иному чиновнику. Да, конечно, современные технологии значительно упрощают этот процесс, делают его менее затратным по времени и силам. Но они не решают главной проблемы — частой безрезультативности таких контактов. Существующая бюрократическая культура, атмосфера такова, что чиновники не хотят брать на себя ответственность за решение социально-экономических проблем, бездействие уже давно является естественным их состоянием. Именно поэтому зачастую для решения злободневных проблем, активизации действий чиновников приходится вмешиваться первому лицу государства. Во многом причины такого положения вещей коренятся в коррупционной культуре власти, с которой и нужно бороться, привлекаемая как раз новые информационно-коммуникативные технологии. По такому пути пошли в Китайской Народной Республике, их опыт может представлять определенный научный и практический интерес [Дьякова 2013].

Как представляется, российское общество прежде всего нуждается не в открытости и доступности власти (хотя это тоже нужно), а совсем в другом. При провозглашении в качестве главной цели реформы государственного управления открытости, доступности власти происходит смещение фокуса общественного внимания на второстепенные проблемы. Думается, что сегодня нужно в первую очередь создавать эффективные механизмы экспертной или общественной подотчетности власти, в т.ч. и отдельных чиновников. Новые информационно-коммуникативные технологии могут быть полезными при создании системы онлайн-оценок, рейтингов чиновников и органов власти в целом. Они должны стать главными критериями определения эффективности их деятельности.

Тем не менее вопрос, могут ли новые информационно-коммуникативные технологии улучшить государственное управление, сделать его более качественным, остается открытым, поскольку проблемы в информационно продвинутых и отстающих государствах обнаруживаются одни и те же.

Одним из признанных лидеров в строительстве нового государственного управления является Южная Корея. В рейтинге ООН развития электронного правительства она неоднократно занимала 1-е место. В России же, по оценкам многих ученых, внедрение нового государственного управления идет не такими быстрыми темпами, как хотелось бы. Может показаться странным, но такие разные системы государственного управления порождают удивительно схожие проблемы.

Показательными являются два случая: крушение парома «Сэволь» в Южной Корее в апреле 2014 г. и крушение теплохода «Булгария» в нашей стране летом 2011 г. Эти трагедии объединяет тот факт, что они стали результатом неудовлетворительного качества государственного контроля за водным транспортом, хотя в первом случае это стало следствием сокращения числа бюрократических процедур и числа лиц, принимающих решения, а в российском — наличия большого числа административных инстанций, усложняющих жизнь для бизнеса и, как следствие, коррумпированности государственного аппарата. При всех внешних различиях причина одна — сохранение и там и там неизменной сущности бюрократического управления, стремление бюрократии сохранить свою компетенцию и одновременно уменьшить ответственность. В одном случае это достигается перекалыванием ответственности друг на друга, с одного ведомства на другое, в другом — перекалыванием ответственности на сам бизнес.

Как представляется, на самом деле практика оказания «электронных услуг» очень удобна для чиновников. В этом случае найти виновного очень сложно.

Показательно, что в Южной Корее ответственность за крушение парома пришлось взять на себя премьер-министру, который был вынужден подать в отставку. Хотя понятно, что в круг его обязанностей не входил контроль за паромами.

Российский процесс формирования электронного правительства имеет свои явно выраженные особенности. Основной акцент делается на перевод государственных услуг в электронный вид и создание интернет-сайтов органов власти. Как следует из Концепции формирования в РФ электронного правительства, под ним подразумевается «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»<sup>1</sup>. Такой подход в принципе не подразумевает коренного изменения системы государственного управления. Именно поэтому в сознании многих чиновников электронное правительство ассоциируется с созданием сайта госуслуг и представительство различных ведомств в Интернете. По бюрократической логике создание электронного правительства завершено с окончанием этой работы. Поэтому этот термин все реже можно встретить в официальных документах. На смену концепции электронного правительства сегодня приходит концепция открытого правительства. Изменит ли она качество государственного управления или станет новым имиджевым проектом власти, покажет время.

Пока же нет оснований для оптимизма. Многие свидетельствуют о том, что электронное правительство – это новая красочная, бросающаяся в глаза электронная «упаковка» традиционных институтов государственного управления. Характер власти остается прежним. Новые ИКТ позволяют не столько создать новую, сколько видоизменить старую систему государственного управления. Электронное правительство подобно двуликому Янусу: информатизация властных отношений, призванная сделать их более открытыми и прозрачными, оборачивается новыми возможностями для манипуляции, сохранением прежнего лица власти.

### Список литературы

Дьякова Е.Г. 2010. Процесс перехода к электронному правительству как объект теоретического моделирования. – *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. Вып. 10. С. 204-224.

Дьякова Е.Г. 2013. «Глобальное» versus «национальное»: электронное правительство как элемент китайской административной реформы. – *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. Т. 13. Вып. 2. С. 57-68.

Мельникова Т.С. 2015. Современное состояние развития электронного правительства и электронной демократии на федеральном и региональном уровне: контекст общественной потребности. – *Информационная безопасность регионов*. № 3(20). С. 30-37.

Трахтенберг А.Д. 2011. Электронное правительство: технократическая утопия или востребованная структура? – *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук*. Вып. 11. С. 253-270.

Трахтенберг А.Д. 2013. Переход к электронному правительству как симво-

<sup>1</sup> Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р. – *Справочно-правовая система «Гарант»*. Доступ: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/93274/#ixzz4EHcAND4f> (проверено 12.06.2016).