

Е.И. Поддубнова (Челябинск)

ПОЧЕМУ РОССИЯ ДО СИХ ПОР НЕ ЭЛЕКТРОННАЯ?

Поддубнова
Елена Игоревна

аспирант Института
философии и права
УрО РАН

Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» неэффективна, – об этом сказал в мае прошлого года премьер-министр РФ В.В. Путин¹, об этом много говорилось на VII социально-экономическом форуме «Информационное общество» в г.Тверь в июле 2010 года. Почему восьми лет и 20-ти млрд. рублей, предусмотренных программой, не хватило на то, чтобы правительство стало электронным, государственные услуги «он-лайнowymi», а граждане – полноправными участниками политического процесса?

Участники упомянутого форума (на котором присутствовал Президент РФ Д.А. Медведев) сошлись на том, что основными причинами провала ФЦП «Электронная Россия» явились: отсутствие единой архитектуры электронного правительства, стратегии, налаженной связи центр-регионы, ясной методологии, единой команды внедрения электронного правительства, разрозненность и недостаточная проработанность нормативно-правовой базы². Очевидно, что приоритетными задачами авторы и исполнители глобального электронного проекта видят решение организационно-технических проблем. С наличием этих проблем трудно не согласиться, но и сводить всю сложность и комплексность ситуации к вопросам о политической воле и технологиям не следует.

Важно понять, что за информационными технологиями стоят реальные социальные и политические процессы.

Ограниченное видение причин неуспеха ФЦП во многом обусловлено узостью подхода к понятию «электронное правительство». Минкомсвязь определяет его как «новую форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) качественно новый уровень оперативности и удобство получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»³. Западный же подход делает акцент на том, что электронное правительство – это постоянные инновации в предоставлении услуг, государственном управлении и гражданском участии через трансформацию внутренних и внешних отношений с использованием информационных технологий, в т.ч. Интернет⁴. Возможно, дословный перевод e-government как «э-правительство» обусловил роковую фокусировку на деятельности органов государственной власти, но, так или иначе, российское политическое руководство нацелено на сугубо внутреннюю реформу госуправления и мыслит «частный сектор» – граждан и бизнес – как реципиентов, а не участников электронного правительства.

Для нас интерес представляют социально-политические факторы, приведшие ФЦП «Электронная Россия» к краху.

«Тихий саботаж» со стороны государственных и муниципальных структур – это одновременно причина и следствие организационно-технологических проблем, обсуждаемых на форуме в Твери. «Из 24 поручений президента, касающихся электронных госуслуг, выполнено 7, менее трети. Хотя некоторые из них были даны правительству и Минкомсвязи еще в июле и августе 2008

года», – сетует советник главы государства Леонид Рейман⁵. Такой саботаж носит характер закономерности и встречается не только в нашей стране. Джейн Фоунтейн отмечает, что повышение эффективности и сокращение расходов означает для рядовых сотрудников бюрократических структур урезание бюджетного финансирования, сокращение штатов, потерю влияния и т.д.⁶. «Электронизация» госструктур превращается в сложный социальный процесс, полный конфликтов и борьбы.

Исход этой борьбы в некоторой степени может предопределить политическая воля ключевых фигур в государственных структурах различного уровня, зависимых от настроений электората. Информационная открытость, постоянная «обратная связь» с гражданами-избирателями рассматриваются как важный электоральный ресурс, способный принести значительное количество голосов на выборах. Этот фактор заставляет политиков преодолевать сопротивление бюрократических структур. Джеффри Рой утверждает, что мотивы, побуждающие к информационной открытости и использованию Интернет, у власти и бизнеса одинаковы – это стремление к эффективности и улучшению оказания услуг потребителям⁷.

На наш взгляд, это утверждение имеет смысл в случае, когда велика конкуренция. На политическом рынке это означает значительное количество выборных должностей. Очевидно, что в Российской Федерации этот фактор не играет большой роли: граждане в общем случае избирают депутатов уровня муниципалитета, субъекта федерации, федерации и президента. Набирает силу тенденция к отмене прямой выборности глав муниципалитетов (система «глава города (председатель представительного органа) + назначаемый сити-менеджер»). Таким образом, политическая конкуренция (и между политическими партиями, и между государственными и муниципальными служащими) в российском обществе минимизирована, следовательно, этот «двигатель» развития электронного правительства в нашем государстве отсутствует.

Еще один аспект, обусловивший неуспех реализации ФЦП «Электронная Россия» связан с состоянием гражданского общества. Председатель подкомитета по технологическому развитию комитета Госдумы по информационной политике, информатизации и связи Илья Пономарев отмечает, что «государство не автомат для продажи услуг – это механизм взаимодействия граждан. То есть не чиновники должны составлять список госуслуг, которые они могут предоставить, а граждане должны сказать, что им нужно»⁸. Такой подход продуктивен при наличии двух условий: во-первых, в обществе должны существовать развитые гражданские институты, способные артикулировать требования граждан и доносить их до власти, во-вторых, власть должна быть готова воспринимать и реагировать на запросы населения. Тем временем, соответствующие исследования дают неутешительные результаты. Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2009 год фиксирует, что 47% сайтов «электронного правительства» имеют не более двух инструментов обратной связи, 40% имеют 3–4 инструмента, 13% – 5–6 инструментов (проведение опросов, обсуждение, ответы экспертами ведомства, предоставление информации и др.). В докладе также отмечается, что «электронные правительства» стран ЕС и США применяют около 20 инструментов обратной связи, в России фактически – пока только 6⁹.

Под вопросом остается востребованность электронного правительства (как канала коммуникации общества и власти) со стороны населения. Оптимисты указывают на то, что месячная Интернет-аудитория среди взрослого населения страны составляет уже 43 млн. человек. Пессимисты задаются вопросом: все ли из этих людей захотят воспользоваться веб-сайтами официальных структур для осуществления взаимодействий с государством (если мы не ограничиваем взаимодействие только получением гос. услуг). П. Норрис и Дж. Кертайс на основе изучения британской общественности пришли к выводу, что Интернет имеет гораздо меньшее значение,

нежели традиционные каналы политического участия. Политическая активность «онлайн-аудитории» напрямую зависит от социально-политических характеристик этой аудитории, сама по себе электронная форма коммуникации не способна увеличить степень политической активности¹⁰. Следовательно, если востребованность конвенциональных форм политического участия в России невысока, то ожидать ажиотажа вокруг электронных форм взаимодействия населения с государством не стоит.

Более того, фонд «Общественное мнение» выявил, что доля месячной Интернет-аудитории ниже среднероссийской в городах с численностью населения ниже 100 тыс. человек и в селах. Но именно здесь проживает около половины всего населения страны. При этом более 44% жителей небольших городов и 50% жителей сел заявляют, что не хотят пользоваться Интернетом. Цифры вскрывают важную проблему, о которой мало говорят на «высшем уровне»: телефонизация и «интернетизация» сел и малых городов не делает жителей автоматически носителями сознания людей информационного общества. «Цифровое неравенство» невозможно преодолеть только техническими средствами, оно обусловлено и социокультурными различиями социальных групп.

Таким образом, мы выходим на сложный комплекс социальных и политических процессов, без учета которого никакая организационно-техническая модернизация органов власти не приведет к созданию «электронного государства» в России. С одной стороны, это процессы внутри политического сообщества (сопротивление бюрократических структур и отсутствие политической воли руководителей разных уровней), с другой стороны – процессы внутри гражданского общества (несоответствие общественного сознания принципам и идеалам информационного общества, слаборазвитые гражданские институты). Эти процессы, проходящие на двух различных уровнях, связаны общими проблемами отсутствия политической конкуренции, свертыванием поля публичной политики, исключением

широких слоев общества из политического участия. Без постепенной трансформации общего институционального контекста, без осознания указанных процессов как проблемных электронное правительство (в комплексном его понимании) так и останется прожорливой мечтой¹¹.

1. В.В.Путин. Приветственное слово на совещании по вопросу «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010)»». Официальный сайт Председателя Правительства РФ Владимира Путина. 27 мая 2009. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://premier.gov.ru/events/news/4240/>. Проверено 07.09.2010

2. Миллер С. Итоги VII Тверского социально-экономического форума «Информационное общество». Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг «ГИС-Ассоциация». 12.07.2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gisa.ru/65306.html>. Проверено 07.09.2010

3. Электронное правительство. Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minkomsvjaz.ru/3495/3500/>. Проверено 07.09.2010

4. Roy J. E-Government in Canada: Transition or Transformation? / Current Issues and Trends in E-Government Research. Editor Donald Norris. USA – UK, CyberTech Publishing., 2007. – p.45.

5. Фалыхов Р. «Электронное правительство» тормозит // Газета.ру от 7.07.10. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/financial/2010/07/06/3395116.shtml>. Проверено 07.09.2010

6. Fountain J.E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. – p.13.

7. Roy J. E-Government in Canada: Transition or Transformation? / Current Issues and Trends in E-Government Research. Editor Donald Norris. USA – UK, CyberTech Publishing, 2007. – p.46.

8. Миллер С. Итоги VII Тверского социально-экономического форума «Информационное общество». Межрегиональная общественная организация содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг «ГИС-Ассоциация». – 12.07.2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gisa.ru/65306.html>. Проверено 07.09.2010

9. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.oprf.ru/documents/1151/1256/>. Проверено 07.09.2010

10. Norris P., Curtice J. If You Build a Political Web Site, Will They Come? / Electronic government: concepts, methodologies, tools and applications / Ari-Veikko Anttiroiko, editor. Hershey – New York, Information Science Reference (an imprint of IGI Global), 2008. – p.697.

11. Предполагаемый бюджет программы «Информационное общество», призванной сменить «Электронную Россию» составляет около 375–400 млрд. руб.