ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ И НАЦИОНАЛЬНАЯ СПЕЦИФИКА: ЧЕМУ УЧИТ ОПЫТ КИТАЯ?

Посвящается 25-летию Института философии и права Уральского отделения РАН

УДК 363.637

Е.Г. ДЬЯКОВА

Переход к электронному правительству, т.е. к использованию информационных технологий в государственном управлении, является общемировым процессом. С 2001 года Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA) осуществляет мониторинг развития электронного правительства в 192 странах мира.

В основе мониторинга лежит т.н. «пирамида электронного правительства», отражающая основные стадии ее формирования.

Стадия 1. Возникновение «электронного правительства» - появление электронных страниц или официальных сайтов органов власти с минимальным набором официальной информации.

Стадия 2. «Повышенная» – создание архивов, появление ленты новостей, размещение образцов официальных документов.

Стадия 3. «Интерактивная» – отправка налоговых деклараций или заявлений в электронном виде

Стадия 4. «Трансакционная» – переход к оказанию государственных услуг полного цикла в режиме «24 часа в сутки 7 дней в неделю».

Стадия 5. «Сетевое государство» – взаимодействие с фронт-офисом, функционирующим на основе интегрированного бэк-офиса.

Лидеры в сфере перехода к электронному правительству, которым удалось выше всех подняться по ступеням пирамиды, постоянно меняются. Так, лидер 2003 года США в 2012 году оказались на пятом месте.

Россия в 2012 году совершила рывок с 59-й позиции в рейтинге 2010 года на 27-ю позицию. Этот успех объясняется созданием в Российской Федерации «очень солидного и репрезентативного портала государственных услуг со ссылками на все министерства и ведомства и богатым набором технических функций», который обеспечивает точку единого доступа ко всем государственным и муниципальным услугам [14, с. 39].

В целом в полном соответствии с теорией диффузии инноваций среди лидеров по уровню развития электронного правительства преобладают развитые страны. В 2012 году это были Южная Корея, Нидерланды, Великобритания, Дания и США. Как показал О. Халил, объем валового внутреннего продукта и доход на душу населения являются решающим фактором, влияющим на уровень развития электронных государственных услуг [9, с. 397].

Означает ли это, что опыт стран, где объем ВВП и доход на душу населения ниже европейского и северо-американского, не представляет интереса?

Мы исходим из того, что, хотя мониторинг UN DESA позволяет уравнивать страны с очень разными политическими и управленческими традициями, приводя все разнообразие развития к некоему набору общезначимых стадий и показателей, в его рамках не учитываются социальный и культурный контексты, в которых функционируют управленческие органы, так же, как особенности политического режима.

Между тем управленческие решения, вполне разумные в рамках одной административной традиции, могут оказаться неэффективными и даже контрпродуктивными в рамках другой. (В качестве примера глобальной административной реформы, которая привела к катастрофическим результатам, сошлемся на опыт внедрения «нового государственного менеджмента» в странах Восточной Европы – см. [3]).

К сожалению, при мониторинге электронного правительства эксперты UN DESA неявно исходят из модели, построенной на американском опыте. Эта модель основана на уже упоминавшихся принципах «нового государственного менеджмента» и предполагает перенос в сферу электронного правительства опыта электронной торговли. Этот процесс отражал специфику американской управленческой культуры, которая традици-

онно определяется как «административная слабость при нормативной силе» (центральная власть имеет ограниченные возможности напрямую воздействовать на нижестоящие властные звенья и на бизнес и управляет посредством выдвижения нормативных требований) [8]. Ориентация на американскую модель электронного правительства во многом объясняется тем, что концепция «e-government» выполняет важнейшую идеологическую функцию, выступая как институциональный миф, обеспечивающий устойчивость органов власти путем приведения их деятельности в формальное соответствие с внешними критериями рациональности [4].

В странах, где традиция предполагает административное, а не нормативное воздействие на объекты управления, формирование электронного правительства может базироваться на иных принципах. Особый интерес в этом плане представляет опыт Китая, учитывая, с одной стороны, многовековую уникальную управленческую традицию, а с другой – процесс модернизации системы государственного управления, который осуществляется последние тридцать лет. Хотя в рейтинге развития электронного правительства Китай занимает только 78 место (прежде всего из-за недостаточно высокого уровня развития человеческого капитала, т.е. доли граждан с законченным средним образованием), формирование электронного правительства является одним из приоритетных направлений административной реформы и уже принесло определенные плоды.

Вопрос о том, в какой мере модернизация государственного управления в КНР опирается на традиционные устои, а в какой их преодолевает, является остро дискуссионным. Существуют крайние точки зрения. Так, по мнению Д.С. Воропаева, модернизация управления в Китае ограничивается симулятивным дискурсом, не затрагивая основ конфуцианской по своей сути системы государственного управления. В основе этого вывода лежит лингвистический детерминизм («символический характер письменности обусловливает командное место политики в обществе и форму государства» [1, с. 20]). Поэтому модернизация Китая обусловливается вызовом «коллективной потери лица», ограничивается мерами, способствующими увеличению «совокупной мощи» государства, и совершается на собственной цивилизационной основе посредством конкретно-символического мышления, в соответствии с формулой Дэн Сяопина: «переходить реку, ощупывая камни» ([1, с.12]).

Большинство исследователей китайских управленческих реформ стоят на позициях не лингвистического, а институционального детерминизма, и полагают, что модернизация означает определенный разрыв с традицией. Это касается как отечественных, так и зарубежных китаеведов. Например, Б.Н. Кузык и М.Л. Титаренко подчеркивают, что установка реформаторов на приоритет экономики означает отход от тысячелетней конфуцианской традиции пренебрежения коммерцией как низкой сферой человеческой деятельности. Они особо отмечают ту роль, которую в трансформации традиционной управленческой модели играют информационно-коммуникационные технологии: они «не только создают возможности для существенной оптимизации функционирования государственного аппарата, для создания так называемого электронного правительства, но и закладывает совершенно новую основу для формирования гражданского общества в Китае» [2, с. 50].

Если посмотреть, как оценивают административные реформы сами китайские исследователи, выяснится, что, по их мнению, «все преобразования осуществляются на путях социализма с китайской спецификой, а если заимствования из западной модели реформирования и происхо[дят], то только с учетом накопленного опыта и учета конкретной ситуации» [5, с. 47]. При этом допускается сосуществование старых и новых структур управления, чтобы не нарушать взаимосвязей внутри системы. Главной целью реформирования объявляется «служение развитию экономики, а вместе с ней – богатству и процветанию всего общества» [5, с. 49].

Анализируя переход к электронному правительству в Китае, мы увидим, что приоритеты расставляются совсем иначе, чем это делается в США и странах Евросоюза. Но сначала немного истории.

Впервые на важность информатизации (в Китае используется советский термин «информатизация», а не западный термин «компьютеризация») для модернизации государственного управления указал Дэн Сяопин еще в 1984 году. В 1992 году в КНР приступили к созданию автоматизированных систем управления (еще один советский термин) в органах власти. В 1997 году были сформулированы 24 основных направления китайской информатизации, включающие планирование, государственное доминирование, единые стандарты, единую архитектуру, связи между органами власти, объединение ресурсов и др.

В итоге целой серии административных перестроек к 1998 году было создано Министерство информационной промышленности, и с января 1999 года стал реализоваться проект «Правительство онлайн» – первый официальный проект в сфере электронного правительства в Китае. Он был направлен на создание электронных баз данных и облегчение доступа к ним представителей бизнеса и граждан.

В 2002 году был опубликован Декрет № 17 Аппарата Государственного Совета КНР, в котором были изложены руководящие принципы формирования электронного правительства. В Декрете было указано на необходимость формирования доступной для граждан базы административной информации и ускорение предоставления такой информации путем создания веб-сайтов и системы электронных сервисов. Однако более важной задачей было названо улучшение системы административного контроля и предоставления бизнес-услуг (так называемые «золотые проекты»: «Золотые налоги», «Золотая таможня», «Золотой финансовый надзор» и т.п.). Как было разъяснено в связи с принятием Декрета № 17, «посредством электронного правительства мы сможем упорядочить функции и зоны ответственности и четко распределить функции между различными подразделениями», а также улучшить взаимодействие между подразделениями, включая обмен информацией, и тем самым обеспечить граждан эффективными и честными услугами. При этом особо подчеркивалось, что переход к электронному правительству предполагает поддержание стабильности, т.е. поиск баланса между открытостью и безопасностью [цит. по 13, с. 15–16]. Размещение он-лайн информации о деятельности региональных органов власти рассматривалось как важный инструмент контроля со стороны вышестоящих органов. Кроме того, в рамках электронного правительства поощрялось создание систем обратной связи, позволяющих гражданам жаловаться на местные власти (еще один инструмент контроля).

Почему приоритетом при формировании электронного правительства оказались контрольные функции? Дело в том, что в процессе административных реформ 80-х – 90-х годов значительная часть полномочий была передана местным властям для того, чтобы способствовать экономическому росту. В результате они обрели немалую независимость. Более того, как отмечают М. Титаренко и Б. Кузык, «для центра станови[лось] все более затруднительным получение систематической и достоверной информации о положении в регионах» [2, с. 52]. Ситуация усугублялась (и продолжает усугубляться) усиливающимся разрывом между западными (приморскими) регионами, превратившимися в «мировую фабрику», и восточными (внутренними) территориями, практически не затронутыми модернизацией и глобализацией. Конечно, согласование интересов центра и регионов – это политический, а не административный процесс, однако электронное правительство с самого начала рассматривалось как новый и эффективный инструмент контроля за региональными элитами сверху.

К.Т. Лю довольно подробно описал ожидания, связанные с электронным правительством. Оно призвано «повысить административную эффективность, поскольку государственные служащие получат возможность контролировать ежедневные операции и поддерживать требуемый уровень подотчетности, основываясь на функциях, обеспечиваемых новой технологий» [11, с. 89]. Кроме того, переход к электронному правительству должен обеспечить более надежную коммуникацию между центральным правительством и региональными органами власти, что позволит более полно прояснять суть новых политических задач и программ, а также своевременно выявлять социальные проблемы. Более того, руководители из бедных восточных регионов получат доступ к новым идеям и опыту богатых западных регионов, а также смогут рассчитывать на поддержку их руководителей при реализации своих проектов.

Аналогичным образом ожидания, связанные с электронным правительством, были описаны в более ранней работе М. Ляндж, Дж. Чуня и С. Торсона. Они также указали на то, что данная реформа в первую очередь направлена не на улучшение качества государственных услуг, повышение прозрачности и подотчетности (что является целью внедрения электронного правительства в США), а на усиление контроля со стороны центральной власти за региональными властями путем организации постоянного надзора и мониторинга, а в конечном счете – на поддержание устойчивого экономического развития [10, с. 24].

Эта идеология получила дальнейшее развитие. В настоящее время электронное правительство рассматривается в Китае не только как инструмент контроля сверху, но и как инструмент дополнительного контроля снизу, через подачу гражданами жалоб и обращений. Отсюда поощрение консультационной демократии на муниципальном уровне, что и представляет собой китайскую версию «открытого правительства». Идеологической основой для него служит левое неоконфуцианство, развивающее традиционную идею обязанности [просвещенных] подданных открыто критиковать власть, если она уклоняется от правильного пути (подробнее см. [6]).

Та же тенденция – внедрять прежде всего дисциплинирующие аспекты административных технологий – характерна и для использования китайскими властями принципов «нового государственного менеджемента» (см. [7]).

Кроме того, следует учитывать, что в процессе реформирования используются скорее общие принципы и направления соответствующей управленческой моде-

ли, чем какая-либо конкретная ее форма, внедренная на Западе.

В целом выстраиваемая в КНР система носит вполне логичный характер и соответствует китайским административным традициям сильного государства с низким уровнем отчуждения граждан от власти (конфуцианство предполагает очень небольшую дистанцию власти от общества). Использование информационных технологий направлено на повышение легитимности власти путем роста ее эффективности, с упором на «порядок, а не демократические идеалы, технократический контроль, а не гражданское участие (кроме низового), управляемость, а не тип режима» [15, с. 311].

В сущности, примерно об этом говорилось и в Отчете UN DESA 2012 года, где указывается, что китайское правительство «предпринимает меры, чтобы повысить качество официального портала путем предоставления всесторонней информации, интегрированных услуг, объединяющих разные сектора и взаимодействия между органами власти и гражданами» [14, с. 25]. Подчеркивается также стремление Китая развивать открытое правительство, т.е. обеспечивать доступ граждан к информации, накопленной органами власти в процессе своей деятельности.

Китайский опыт перехода к электронному правительству показывает ограниченность «модельного» подхода к анализу такого перехода и необходимость изучения социальных и культурных контекстов, в которых он осуществляется. Что касается эффективности электронного правительства в Китае, мы можем только согласиться с мыслью М.Л. Титаренко и Б.Н. Кузыка о том, что «объективная обоснованность восприятия успехов современных китайских реформ как нового этапа расцвета национальной культуры будет видна лишь через сравнительно длительный промежуток времени» [2, с. 395].

В целом еще раз подтверждается сделанный Р. Роузом на основе сравнительного анализа процессов перехода к электронному правительству в восточно-азиатском регионе вывод – для того, чтобы понять, какую роль Интернет играет в государственном управлении, требуется понять, как такое управление осуществлялось без Интернета [12, с. 338], то есть какие ценности, нормы и интересы реализовались в уже сложившихся государственных институтах. Поэтому использование при оценке перехода к электронному правительству деконтекстуализированных моделей, не учитывающих национальную специфику, является по определению ограниченным и не учитывает вполне реальных достижений целого ряда стран.

1. Воропаев, Д.С. Социокультурные основания китайской модели политической модернизации [Текст] / Д.С. Воропаев: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. М.: МГУ, 2012. 27 с.

2. Кузык, Б.Н. Китай – Россия 2050: Стратегия саморазвития [Текст] / Б.Н. Кузык, М.Л. Титаренко. М.: Российская Академия наук, 2006. 656 с.

3. Рандма-Лийв, Т. О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах [Текст] / Т. Рандма-Лийв // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 2. С. 73–87.

4. Трахтенберг, А.Д. Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? [Текст] / А.Д. Трахтенберг // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской Академии наук. 2012. Вып. 12. Екатеринбург (в печати).

5. Чуньянь, В. Этапы и содержание трансформации аппарата государственной власти Китая [Текст] / В. Чуньянь // Известия Уральского государственного университета. 2010. № 2 (77). С. 38–49.

6. Bell, D.A. Reconciling Socialism and Confucianism? Reviving Tradition in China [Text] / D.A. Bell // Dissent, 2010. V. 57, № 1. Pp. 91–99.

7. Christensen, T. Administrative Reform in China's Central Government – How Much "Learning from the West"? [Text] / T. Christensen, D. Lisheng, M. Painter // International Review of Administrative Sciences. 2008. V. 74 (3). Pp. 351–371.

8. Dobbin, F. The Strength of a Weak State: The Rights Revolution and the Rise of Human Resources Management Divisions [Text] / F. Dobbin, J.K. Sutton // American Journal of Sociology, 1998. V. 104, № 2. Pp. 441–476.

9. Khalil, O. E-Government Readiness: Does National Culture Matter? [Text] / O. Khalil // Government Information Quarterly, 2011. V. 28. Pp. 388–399.

10. Lianjie, M. E-Government in China: Bringing Economic Development Through Administrative Reform [Text] / M. Lianjie, J. Chung, S. Thorson // Government Information Quaterly. 2005. V. 22. Pp. 20–37.

11. Liou, K.T. E-Government Development and China's Administrative Reform [Text] / K.T. Liou // International Journal of Public Administration. 2007. V. 31 (1). Pp. 76–95.

12. Rose, R. Governance and the Internet [Text] / R. Rose // Global Change and East Asian Policy Initiatives. New York: Oxford University Press, 2004. Pp. 337–364.

13. Seifert, J.W. Using E-Government to Reinforce Government Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China [Text] / J.W. Seifert, J. Chung // Social Science Computer Review. 2009. V. 27. № 1. Pp. 3–23.

14. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. UN, 2012. 160 p. [Электронный документ]. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf. (дата обращения: 25.03.2013).

15. Yang Dali L. Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China [Text] / L. Dali Yang/ Stanford, CA: Stanford Univ. Press. 2003. 432 p.