

ЭЛЕКТРОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ДИГИТАЛИЗАЦИЯ ГОРОДСКОГО ПРОСТРАНСТВА: ИСТОРИЯ С ПРОДОЛЖЕНИЕМ¹

Екатерина Лапина-Кратасюк², Ольга Карпова³,
Эльвира Колчкова⁴

Abstract

The authors of this article discuss different definitions of e-governance reconstructed from official documents and academic works, make a comparative analysis of some cases of theory and practice of e-government and e-governance in the USA, the UK and Russia. The application of e-governance tools for solving the problems of urban space and city communications is the axis of the article. Thus, the case of Manchester serves as one of the successful examples of participatory inclusion of citizens in e-governance. The history of e-government forming in Russia is studied in the second part of the article. The authors speculate on why e-government in Russia has problems in transforming in e-governance and what problems of urban participatory culture it may inflict.

Keywords: e-government, e-governance, participatory culture, urban space.

Цифровые технологии изменили не только город, но и городскую жизнь, поэтому сегодня при изучении дигитализации городских пространств и практик технологические проблемы нельзя отделить от антропологических⁵. Отсутствие Wi-Fi-покрытия и проблемы социальной исключенности, интерфейс сайтов и эффективность действий город-

¹ Статья выполнена в ходе реализации проекта «Медиатизация социальных институтов, сообществ и повседневной жизни» Программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

² Екатерина Лапина-Кратасюк – кандидат культурологии, доцент факультета коммуникаций, медиа и дизайна Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»; старший научный сотрудник Школы актуальных гуманитарных исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы.

³ Ольга Карпова – декан факультета управления социокультурными проектами Московской высшей школы социальных и экономических наук.

⁴ Эльвира Колчкова – шеф-продюсер АНО «Редакция Телеканала Совета Федерации».

⁵ H. A. Horst, D. Miller (eds.): *Digital Anthropology*. N. Y.: Bloomsbury, 2013.

ской администрации, ксенофобия и возрастающая популярность мессенджеров, новые экономические формы и полифункциональность геолокационных сервисов – ошибочно будет видеть в одних из них причины, а в других – следствия тех или иных городских процессов. Куда продуктивнее выявить закономерности существования горожан в технологически насыщенных гибридных⁶ пространствах; объяснить, как новые формы социальных и культурных связей корректируют теоретические модели «умных городов»⁷, рассмотреть, каким образом «сетевой индивидуализм»⁸ проявляет себя в городских инициативах.

В процессе решения этих исследовательских задач на первый план выходит проблематика связей и разрывов городской коммуникации (а не только ее технологических составляющих), а также вопросы управления / координирования / амортизации этих процессов. Участниками такого «управления» в ситуации « сетевого индивидуализма » и партисипативной культуры должны стать и становятся не только городские администрации разного уровня, но и сами горожане, которые с помощью цифровой связанности приобретают возможность влиять на принятие общественно значимых решений и быстро создавать новые городские сети коммуникаций.

Дигитализация обеспечивает трансформацию организационной модели управления в масштабе города, которая связана преимущественно с развитием и широким распространением партисипативных методов принятия решений как на локальном, так и на общегородском уровне. Эти тенденции широко обсуждаются в мире, но пока еще слабо отрефлексированы в России.

С конца 1990-х годов происходит реформирование государственного сектора через использование информационных технологий в качестве платформы для коммуникации и предоставления услуг гражданам, получившее международное признание как e-government⁹. Цифровые медиа могут способствовать оптимизации системы государственного и муниципального управления, выстраиванию новых типов отношений как внутри госструктур, так и между властью и обществом. Концепция e-government как раз и предполагает ускорение преобразований в процессах управления посредством современных информационно-коммуникационных технологий. В то же время она бросает вызов традиционным институтам и механизмам. В этом противоречии есть риск создания видимости « модернизации », при которой автоматизируются не-

⁶ A. de Souza e Silva: From cyber to hybrid: mobile technologies as interfaces of hybrid spaces, in: *Space and Culture*. 9/3 (2006), 261-278.

⁷ R. Kitchin: The real-time city? Big data and smart urbanism, in: *GeoJournal* 79/1 (2014), 1-14.

⁸ L. Rainie, B. Wellman: *Networked. The New Social Operating System*. Cambridge, MA: The MIT Press, 2012.

⁹ I. Bernhard: *E-government and E-governance – Swedish Case Studies with Focus on the Local Level*, Doctoral dissertation, KTH Royal Institute of Technology, 2013. Режим доступа :<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>.

нужные процедуры, а взаимодействие между властью и обществом только имитируется.

В своей статье мы хотели бы на основе анализа документов и публикаций, посвященных проблемам e-government, прояснить содержание основных понятий, реконструировать социокультурный и законодательный контекст, а также выявить противоречия в определении этих форм управления, чтобы наметить направления полевых исследований трансформации городского управления за счет партисипативных практик.

Мы считаем, что именно городские агломерации, а не национальное государство, являются сегодня основным пространством распространения и развития e-government, поэтому разделы нашей статьи посвящены проблемам электронного управления в городе, а также case study одного из наиболее интересных случаев городской регенерации – городе Манчестер (Великобритания).

Электронное управление: проблемы определения

В русскоязычных источниках понятие e-government (от electronic government) чаще всего переводится как «электронное правительство», «электронное государство» или «электронное государственное управление». Ни один из этих переводов не отражает сути понятия и вызывает аберрации, ограничивающие понимание этого термина преимущественно или исключительно цифровизацией деятельности правительственного аппарата/органов управления. На наш взгляд, более точным переводом является словосочетание «**электронное управление**», так как оно позволяет сфокусироваться на процессе, а не на формате взаимодействия. Именно это понятие мы будем использовать в нашей статье в качестве основного.

По одному из определений, представленному в материалах ООН, концепция **e-government** (или digital government) определяется как «использование информационных и коммуникационных технологий и их прикладных приложений правительствам в целях предоставления гражданам информации и общественных сервисов»¹⁰. В более широком понимании эта концепция подразумевает использование и применение информационных технологий в государственном управлении с целью рационализации и интеграции рабочих процессов, эффективного управления данными и информацией, повышения объема предоставления государственных услуг, а также расширения коммуникационных каналов по вовлечению граждан и расширению их возможностей¹¹.

¹⁰ *Global E-Government Readiness Report 2004*. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>

¹¹ *United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2014*: Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Жийан Фанг также предлагает рассматривать определение e-government в широком и узком смысле. В узком смысле он подразумевает «деятельность правительства, осуществляемую посредством электронных коммуникаций между всеми уровнями власти, гражданами и бизнес-сообществом, в том числе выражаемую в приобретении и предоставлении продуктов и услуг; размещении и получении заказов; предоставлении и получении информации; совершении финансовых операций»¹². В широком смысле автор имеет в виду «непрерывную оптимизацию предоставления услуг, участия граждан в управлении посредством преобразования внутренних и внешних взаимоотношений через технологии, Интернет и новые медиа»¹³.

Марк Дикин подчеркивает, что на ранних фазах разработки концепции e-government исходили из подхода «new public management», в рамках которого граждане рассматривались как пассивные потребители. Только на последней фазе произошел переход к партисипативным подходам, ядро которых составили консультации и обсуждение предполагаемых изменений, участие пользователей как граждан в процессах принятия решений¹⁴.

Довольно близко к рассматриваемым понятиям лежит концепт governmentality, введенный в 1970-е годы Мишелем Фуко для определения неолиберальной формы управления, которая основывается на активном согласии и добровольном подчинении субъектов, а не угнетении, господстве или внешнем управлении ими¹⁵. Этот концепт существенным образом повлиял не только на теорию управления, но и на актуальные практики (само)управления в области экономики, социальной работы, культурной политики¹⁶.

Концепт *сетевое общество*, сменяющий *информационное общество*, позволяет превратить развитие социальных и организационных сетей в атрибут социального. Концепция e-government

¹² Zh. Fang: E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development, in: *International Journal of The Computer, The Internet and Management*, 10 /2 (2002), 3.

¹³ Zh. Frang, op.cit., 3.

¹⁴ M. Deakin, The IntelCities community of practice: the eGov services model for socially-inclusive and participatory urban regeneration programmes, in: *A Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies*. IGI Global, Hershey, 2009.

¹⁵ M. Dean: *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*. L.: Sage, 1999; C. Gordon: Governmental rationality: an introduction, in: G. Burchell, C. Gordon, P. Miller (eds): *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991, 1–48.

¹⁶ Всесторонний обзор концепта предпринят в статье N. Rose, P. O'Malley, M. Valverde: Governmentality, in: *Annual Review of Law and Social Science*, 83/2 (2006). doi: 10.1146/annurev.lawsocsci.2.081805.105900

задает техносциальную перспективу¹⁷ для превращения сетей в руководящий принцип государственного управления¹⁸.

Государство – важный, но не единственный игрок в сетевой системе управления, где акцент делается на выстраивании горизонтальных коммуникаций и создании возможностей для взаимодействия государственных и частных акторов. Сети становятся важной институциональной формой как для формулирования стратегий, так и для реализации практических решений. Особенностью сетевых форм управления, согласно Хайеру и Вагенаару¹⁹, является отсутствие установленных правил и регуляций, которые определяли бы процедуры участия и зоны ответственности.

Концепт *сеть* по-разному трактуется в разных областях знания. Ирэн Беркхард отмечает, что «в одних дисциплинах сеть рассматривается только горизонтально, в то время как другие доказывают, что все организационные структуры являются в действительности разновидностями сети, включая вертикальные организации. Например, в бизнес-литературе описываются различные типы понятия *networking*, такие как субподряд, предпринимательские сети, сетевое управление или *governance*... Акторы, участвующие в сети, должны обмениваться ресурсами и разделять общие ценности»²⁰.

Технологически ориентированная версия *e-government* в муниципальном управлении подвергается сегодня критике, связанной с необходимостью сдвинуть фокус с городов на граждан: со *smart cities* на *smart citizens*²¹. В странах Европы и США говорят о «городах, дружественных людям», или *human smart city*, которые задают человеческую точку зрения и продвигают партисипативные подходы к совместной разработке, развитию и производству мест и услуг в городах²². В этих подходах техническая «продвинутость»

¹⁷ Развитие информационных технологий породило ряд (анти)утопических концепций теледемократии и виртуального государства. Под *виртуальным государством* американская исследовательница Дж. Е. Фонтейн подразумевает «государство, все в большей степени состоящее из виртуальных агентств, кросс-агентств и публично-частных сетей, структура и возможности которых определяются характеристиками Интернета и Всемирной паутины». См.: Дж. Фонтейн: Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government // *Политическая наука*. 4 (2007), 54.

¹⁸ J. van Dijk, A. Winters-van Beek. The Perspective Of Network Government. The struggle between hierarchies, markets and networks as modes of governance in contemporary government, in: A. Meijer et al. (Eds.): *ICTs, Citizens and Governance: After the Hype!* Режим доступа: <https://www.utwente.nl/bms/mco/bestanden/theperspectiveofnetworkgovernment.pdf>

¹⁹ M.A. Hajer, H. Wagenaar (eds.): *Deliberative Policy analysis. Understanding Governance in the Network society*. Cambridge: Cambridge UP, 2003. Режим доступа: <http://www.maartenhajer.nl/upload/DPAIntro.pdf>

²⁰ Bernhard, 2013, op. cit., 11.

²¹ D. Hemment, A. Townsend: *Smart citizens*. Manchester. Future Everithing Publications, 2013.

²² См., например, Э. Глэйзер: *Триумф города*. М.: Изд-во Института Гайдара, 2014.

датчиков, счетчиков и инфраструктуры, которая традиционно выходит на первый план в концепции «умных городов», уравновешивается ясностью видения, расширением прав и возможностей граждан, социальным взаимодействием в физическом городском пространстве и общественным партнерством. Подход, ориентированный на людей и их благополучие, предполагает, что качество жизни в городе является основной целью городского управления. Город как сообщество горожан должен научиться самостоятельно организовывать свою «продвинутость/smartness», а горожане должны быть способны сделать свой город местом с бесконечным разнообразием выбора²³.

Определение электронного управления в российских источниках

В официальных документах Российской Федерации электронное правительство (ЭП) определяется как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»²⁴.

По одному из сформулированных в отечественной науке определений, «электронное правительство – это реализация такого способа управления, при котором органы государственной власти, используя современные информационно-коммуникационные технологии, обеспечивают качественно новый уровень оказания государственных услуг гражданам и организациям, открывают доступ к информации о результатах своей деятельности и создают новые каналы политического участия с целью повышения эффективности функциональных особенностей государства, конкурентоспособности национальной экономики и вовлеченности граждан в процессы принятия политических решений»²⁵.

Между тем российские исследователи, как и их зарубежные коллеги, отмечают, что определения понятия «электронное правительство» строятся специалистами на различных основаниях. Одни авторы предпочитают описательные объяснения, отражающие, «как именно преобразования происходят в обществе и отдельных его

²³ F. Perucca, P. Sonntagbauer; *E-governance and urban policy design in developing countries*, 2014. Режим доступа: <http://cordis.europa.eu/docs/projects/cnect/9/287119/080/deliverables/001-D213Camerareadycopy143009.pdf>

²⁴ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года / *Информационно-правовой портал Гарант*. Режим доступа: <http://base.garant.ru/193274/>.

²⁵ П. Григорьев: *Электронное правительство в политико-административном управлении современной России*: Автореферат дис. . канд. политич. наук. Ярославль, 2009, 16.

структурах благодаря внедрению электронного правительства»²⁶. Другие – делают упор на прикладной аспект электронного правительства. В ситуации многообразия терминов, определяющих электронное управление, российским исследователям приходится уточнять, что именно они имеют в виду, например: «В современных международно-правовых документах, в частности в решениях Европейского суда по правам человека, термин “government” применяется все-таки для обозначения государства в целом. Поэтому мы разделим понятия *электронное правительство* и *электронное государство*».²⁷ Или же электронное государство рассматривается «как способ организации государственной власти, основанный на использовании информационно-коммуникационных технологий», выделяются три е-ветви государственной власти: электронное правительство, электронный парламент, электронное правосудие²⁸.

Таким образом, основная проблема определения «электронного управления» заключается как в адекватном переводе англоязычных понятий, так и в выделении термина, соответствующего российской специфике городского управления.

Практики реализации концепций электронного управления

В феврале 1997 года американская администрация выступила с инициативой «Совершенствование правительственной деятельности через новые технологии», которая включала ряд программ, в том числе «Открытый доступ к правительственной информации. Совершенствование через информационные технологии»²⁹. Уже в следующем, 1998 году Национальная академия наук США, чтобы стимулировать исследования в области применения новых информационных технологий в деятельности правительственных учреждений на всех уровнях власти, объявила программу грантов по проблемам электронного управления. В 2000 году стартовал проект «FirstGov»³⁰. Он объединил около 20 000 сайтов органов государственной власти различных уровней представительства, а

²⁶ А. Голобущий, О. Шевчук: *Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе*. Режим доступа: http://capri.urfu.ru/e-government/e-government_1.htm.

²⁷ С. Ибатуллина, М. Махмутова: *Электронное правительство – инновационный механизм повышения качества государственного управления*. Режим доступа: http://infomanagement.ru/avtorskaya_statya/elektronnnoe_pravitelstvo/1.

²⁸ Л. Приходько: Зарубежный опыт внедрения и использования системы «электронный суд» (e-court) // *Государство и право*, 9 (2007), 82.

²⁹ А. Прохоров: Электронное правительство в цифрах и фактах // *КомпьютерПресс*, 5 (2006).

³⁰ New Models of Collaboration. A Guide for Managers, in: *First Gov: The Portal to the U.S. Federal Government*. Center for Technology in Government 2003. Режим доступа: http://www.ctg.albany.edu/publications/online/new_models/cases/first_gov.pdf.

его целью было создание единого интернет-портала, который обеспечил бы доступ к правительственным сайтам США.

В европейских странах разработка и внедрение систем e-government также пришлось на начало нулевых. В Германии с 1999 года начала внедряться концепция предоставления гражданам безопасных онлайн-услуг на основе электронных подписей. В Великобритании с 2000 года реализуется программа «E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age»³¹. Программа предусматривает внедрение и развитие электронных сервисов через Интернет, мобильную связь, цифровое телевидение, центры обслуживания вызовов.

О начале формирования системы электронного управления в России было заявлено в 2002 году, когда стала действовать Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»³². Ее реализация не была до конца успешной и потребовала продления программы. В настоящий момент сложности формирования отечественной стратегии в области e-government были обозначены в государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)»³³.

На раннем этапе реализации программы «Информационное общество» исследователи выражали мнение, что «суть любого проекта «электронного правительства», реализуемого в любой стране, – это всегда внедрение корпоративной информационной системы национального масштаба. E-corporation и e-government – это очень близкие вещи, не существует принципиальной разницы между процессами автоматизации в большой корпорации и в государстве, хотя цели и методы, конечно, немного различаются»³⁴. По аналогии с эффективными корпорациями, ориентированными на нужды пользователей, приносящих им доход, первостепенной задачей государства должно быть оптимальное оказание услуг на деньги налогоплательщиков. Создатели электронного правительства в России, таким образом, изучали и стремились применить модели управления, используемые в корпорациях.

Электронное управление и городское развитие. Движение «живых лабораторий»

Большинство индустриальных городов в последние десятилетия столкнулись с необходимостью реагировать на массивную экономическую реструктуризацию и одновременно – развивать практические инновации, создающие экономические и социальные

³¹ Режим доступа: http://www.devon.gov.uk/information_age.pdf.

³² Режим доступа: http://base.garant.ru/184120/#block_1000.

³³ Режим доступа: http://base.garant.ru/199708/#block_1000.

³⁴ И. Агамирзян: *Мировой опыт реализации концепции электронного правительства*. Режим доступа: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/1ed2ca919e0a735dc3256d5d0045e452>.

выгоды местному населению³⁵. Города позиционируют себя как центры инновационной, ориентированной на международный рынок экономической, социальной и культурной деятельности. А политические обязательства городских властей в области трансформации общественных сервисов в значительной степени связаны с тем, что может предложить цифровой мир³⁶.

С точки зрения контента, к электронному управлению относят: предоставление существующих публичных онлайн-сервисов; создание новых интегрированных сетевых продуктов и мобильных приложений; создание или продвижение местных онлайн-сообществ и интегрированных городских порталов; помощь местному малому бизнесу в электронной коммерции и продвижение низовых (grassroots) онлайн-организаций³⁷. Ориентация на локальные запросы местных жителей – центральный аспект в новом подходе к электронному управлению на городском уровне.

Социальные инновации в сообществах, включая местное самоуправление, школы, библиотеки, волонтерский сектор, группы потребителей и профсоюзы, являются необходимым дополнением к организационным инновациям в индустриальном, коммерческом и государственном секторах.

На европейском уровне одной из наиболее значимых инициатив в этой области стала «Living Lab/Живая лаборатория». Этот подход был опробован в разных частях Европы, впервые в Великобритании он был реализован в Манчестере в 2006 году и фокусировался на инициативе Eastserve в Восточном Манчестере. Живая лаборатория Манчестера стала первым британским участником европейской сети этих инициатив (ENOLL).

Приверженность социальным инновациям стала основой развития открытых и доступных сервисов e-governance. Работа лабораторий строится на предоставлении сообществам лучшего доступа к обучающим центрам, что предполагает развитие системы поддержки, консультирования и тренингов. Особое внимание уделяется развитию социальных сетей для обеспечения постоянной коммуникации между гражданами и властью, а также – развитию проектов, основанных на возможностях сообществ (библиотеки, школы, консультационные бюро и пр.), что должно обеспечить устойчивые основания для электронной демократии. Значимым приоритетом является быстрый рост инициатив сообществ по созданию user-generated content, способствующих превращению местных организаций и граждан в активных производителей электронных сообщений и пользователей соцсетей.

³⁵ D. Carter: E-government: turning the digital divide into a digital dividend in Manchester (UK), in: *International Handbook of Urban Policy: issues in the Developed World* / H.S. Geyer (ed.), 2009.

³⁶ См: E. Downey, M. Jones (eds.): *Public Service, Governance and Web 2.0 Technologies: Future Trends in Social Media*. IGI Global, 2012.

³⁷ A. van der Meer, W. van Winden: *E-governance in cities*, 2002, 8. Режим доступа: <http://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa02/cd-rom/papers/398.pdf>

Эти подходы поддерживают большую гибкость в реализации коммуникативных и гражданских возможностей горожан в том числе и за счет увеличения рабочих часов всех сервисов, вплоть до продвижения «вечерней (ночной) экономики» и идеи города, который не спит (24-hour city).

Манчестер – цифровые технологии и регенерация городских районов (case study)

Городской совет Манчестера отметил, что информационные технологии и цифровые медиа являются прорывной темой при разработке стратегии и плана экономического развития города-региона: они должны улучшить доступ граждан к знаниям, рабочим местам и сервисам, поддерживать активное участие в общественной жизни, в том числе в процессах городской регенерации. Наибольшее влияние на этот подход оказал опыт Восточного Манчестера, где городской совет создал кампанию городской регенерации (URC) New East Manchester Ltd., партнерство с участием местного сообщества, бизнеса и власти (public-private-community partnership), действующее на некоммерческой основе. В 2001 году здесь начала действовать онлайн-сеть сообщества «Eastserve», поддерживаемая местными общественными организациями.

В 2003 году сеть была поддержана Агентством информационного развития Манчестера (MDDA) в качестве новой общегородской инициативы, миссия – которой сделать Манчестер цифровым городом мирового класса с конкурентоспособной широкополосной инфраструктурой, привлекательным инвестиционным климатом, создающим новые бизнес-структуры, развивающим новые формы обучения, продвигающим социальную включенность и предоставляющим всем горожанам, обладающим навыками и желаниями, возможность полноценного участия в формировании информационного общества.

Проект «Eastserve» работал с существующими локальными центрами доступа к информационным технологиям – UK Online Centres – и связанными с ними проектами, которые стимулировали использование цифровых технологий малым бизнесом и социальными предпринимателями. Эта работа велась в рамках национальной и локальной стратегий, направленных на цифровую инклюзию. Учитывались успешные примеры национальных инициатив сети UK Communities Online. Эти инициативы были направлены на обеспечение долгосрочной поддержки граждан и включали три основных аспекта. Во-первых, – определение принципов устройства новых сервисов, вовлекающих граждан, стимулирующих использование сервисов e-government, поддерживающих возрождение городских соседств (микрорайонов). Во-вторых, выявление барьеров, затрудняющих участие, и выработка путей преодоления этих барьеров в новых отношениях между городской ад-

министратией, гражданами и бизнесом. В-третьих, поиск способов поддержки организационных трансформаций через инновации.

Хотя Восточный Манчестер – один из беднейших районов города, обеспеченность широкополосным Интернетом здесь намного выше, чем в целом по городу. Многие жители Восточного Манчестера используют мобильные телефоны вместо стационарных. А значит, для обеспечения доступа в Интернет домохозяйствам нужны не телефонные модемы, а широкополосные линии. Школы и другие общественные здания получают местный онлайн-сервис и передают его в локации, сгруппированные в кластеры и соединённые между собой по беспроводной связи. Проект вышел на самоокупаемость в течение двух лет. Сегодня это – одна из крупнейших беспроводных районных сетей в Европе и крупнейшая инициатива по возрождению местного сообщества через цифровые технологии в Великобритании.

Другой проект электронного управления в Манчестере – инициатива ONE-Manchester – направлена на то, чтобы сделать инновации общедоступными через развитие динамичной платформы Digital Cooperative, предоставляющей горожанам – как персонально, так и коллективно – возможность стать стейкхолдерами нового вида социальных сетей. Это позволило жителям Манчестера обмениваться навыками и знаниями, разработчикам – развивать новые приложения и цифровые сервисы, организаторам городских политик – создавать дополнительные ценности в форме цифровых дивидендов.

Можно говорить о четырех принципах социальной связности, на которых основан проект ONE-Manchester: во-первых, общее видение и чувство принадлежности формируется для всех сообществ через творческое использование цифровых технологий; во-вторых, признается и поддерживается культурное разнообразие; в-третьих, обеспечивается вовлечение людей с разным социальным бэкграундом, жизненные шансы которых частично «выравниваются»; в-четвертых, создаются условия для развития сильных и позитивных отношений между людьми с разным социальными возможностями на рабочем месте, в образовании, внутри соседских сообществ.

Опыт реализации этих инициатив вдохновил городской совет на пересмотр оценки деятельности по реализации программы e-government в пользу более активного вовлечения граждан в процесс электронного управления. Стало очевидно, что нужно вести более проактивную политику, стимулируя граждан пользоваться сервисами электронного правительства.

Электронное управление в России

В последние годы в Российской Федерации происходят значительные изменения в развитии системы e-government, что до-

казывает Индекс развития электронного государства³⁸, который дважды в год публикует ООН. Это комплексный показатель, который оценивает готовность и возможности национальных государственных структур использовать информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) для предоставления гражданам государственных услуг. По результатам сравнительных исследований десять лет назад у России были весьма низкие рейтинги: 50-е место в 2005 году, 60-е – в 2008 году из 192 государств³⁹. По итогам первого полугодия 2014 года Россия вышла на 27 место и занимает позицию между Уругваем (26-е место) и Казахстаном (28-е место). Для сравнения: первое место занимает Республика Корея, США – на 7 месте. Чем вызваны эти качественные изменения и почему Россия, согласно Индексу развития электронного государства, за последние пять лет существенно улучшила свой рейтинг? Чтобы ответить на эти вопросы, рассмотрим основные этапы и факторы развития e-government в России.

Мы выделяем три этапа реализации концепции электронного управления в России.

Первый этап (2002–2009). Документом, с которого мы начинаем отсчет, является Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)»⁴⁰. Целью программы было обеспечение «кардинального ускорения процессов информационного обмена в экономике и обществе в целом, в том числе между гражданами и органами государственной власти, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления»⁴¹. В программе перечислены меры по созданию электронного правительства, и в их числе: «внедрение в деятельность органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг технологий электронного взаимодействия с населением и организациями, создание единой системы информационно-справочной поддержки населения и организаций по вопросам получения государственных услуг, а также создание информационной системы ведения реестра предоставляемых государственных услуг; стандартизация электронного взаимодействия органов исполнительной власти и населения при оказании (получении) государственных услуг; включение в перечень государственных услуг описания процедур этих услуг и создание на его основе единой информационно-справочной системы»⁴². Однако по состоянию на конец 2010 года выполнение этой федеральной программы оценивалось негативно. Не удалось в полной мере наладить ни электронный документооборот между госорганами, ни эффективный электронный обмен

³⁸ *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*, 2014. Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf.

³⁹ Григорьев, цит. соч., 16.

⁴⁰ Режим доступа: http://base.garant.ru/184120/#block_1000.

⁴¹ Там же.

⁴² Там же.

данными между государственными органами и гражданами. Реализация программы запомнилась коррупционными скандалами.

На этом этапе происходила повсеместная компьютеризация государственных структур, переобучение сотрудников, перевод документооборота в электронный формат, выстраивались новые схемы взаимодействия внутри государственных структур. Одним из факторов, замедляющих формирование e-government в России, стало отсутствие унифицированного программного обеспечения для электронного правительства. Одной из основ функционирования e-government является система электронного документооборота (СЭД). В России единая СЭД отсутствует. Зачастую обеспечить интеграцию существующих систем различных ведомств невозможно. По состоянию на 2013 год отмечается, что в 74 Федеральных органах исполнительной власти внедрено 57 продуктов СЭД девятнадцати типов, всего в автоматизации документооборота участвуют 39 разработчиков. Такое разнообразие вызывает проблемы на уровне межведомственного электронного документооборота. При этом ни одна из представленных систем не может считаться оптимальной из-за отсутствия эффективного программного интерфейса.

И в оценках руководства страны, и в мнениях экспертов на этом этапе происходит осмысление процесса становления e-government. Подчеркивается, что электронное правительство не будет реализовано только благодаря тому, что госорганы закупят дополнительные компьютеры и запустят веб-сайты. Это лишь позволяет автоматизировать часть административной деятельности, перевести ее из бумажного в цифровой вид. Становление e-government и электронного управления сопряжено прежде всего с процессом трансформации правительства, органов власти.

Речь идет не только об открытости к инновациям и переобучении госслужащих. Для успешной реализации концепции e-government и особенно электронного управления чиновники должны начать воспринимать гражданина «в качестве потребителя услуг правительства или как участника процесса принятия политических решений»⁴³.

За начало **второго этапа** мы принимаем открытие единого Портала государственных услуг (gosuslugi.ru), который начал функционировать в тестовом режиме с 15 декабря 2009 года. Так, на базе уже реализованных внутри государственных структур цифровых разработок (от простой компьютеризации до выстраивания схем электронного взаимодействия) была предпринята попытка переориентации на клиентов. Первый этап функционирования Портала обеспечивался Федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002–2010 годы)», а сегодня поддерживается государственной программой Российской Федерации «Информационное

⁴³ Е.Целищева: От электронного правительства к электронному государству // ЭГО: Экономика. Государство. Общество. 6 (2011), Режим доступа: <http://ego.uapa.ru/en/issue/2011/02/01/>.

общество (2011–2020 годы)»⁴⁴ и «Дорожной картой» по реализации Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде⁴⁵. Портал госуслуг до недавнего времени подвергался резкой критике и со стороны пользователей, и со стороны руководства страны. Параллельно с федеральным Порталом госуслуг зарождались и теперь развиваются ведомственные, региональные и муниципальные ресурсы, предоставляющие услуги своего уровня.

Началом **третьего этапа** мы считаем 2014 год, когда в России и в частности в Москве начали активно развиваться мобильные сервисы – приложения, позволяющие не только получать государственные и муниципальные услуги в электронном виде, но и участвовать в управлении городом. Например, москвичи теоретически могут воздействовать на принимаемые городской властью решения через систему электронных референдумов «Активный гражданин», хотя открытость и достоверность информации о результатах этих референдумах – предмет скептических дискуссий среди журналистов и горожан.

Третий этап связан с появлением в России элементов m-government⁴⁶, который подразумевает использование государственных услуг и приложений с помощью мобильных телефонов, смартфонов, планшетов. Доступ в сеть обеспечивается через сотовую связь и/или беспроводной Интернет. Одна из целей m-government – сделать публичную информацию и государ-

⁴⁴ Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // *Информационно-правовой портал Гарант*. Режим доступа: http://base.garant.ru/199708/#block_1000.

⁴⁵ План мероприятий («Дорожная карта») по реализации Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2013 г. N 2516-р. Режим доступа: <http://cdnimg.rg.ru/pril/97/98/99/991.pdf>.

⁴⁶ По определению Международного союза электросвязи (ITU), m-government («мобильное правительство», «мобильное государство») – это «принятие мобильных технологий для поддержания и повышения эффективности деятельности правительства в информационном обществе». См.: *M-Government. Mobile Technologies for Responsive Governments and Connected Societies*, 2011, 12. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan047499.pdf>. Термин m-government впервые появился в начале 2000-х. И хотя в 2001 году планетарный уровень проникновения мобильной связи оценивался в 14% при количестве абонентов 850 млн человек, а мобильный интернет находился в зачаточном состоянии, исследователи, обратив внимание на скорость распространения мобильных технологий в мире, отмечали, что «мобильность окажет значительное влияние на развитие сервисов электронного правительства». См.: С. Макаров: От электронного правительства к мобильному: старт дан // *CNews*, 2014. Режим доступа: http://www.cnews.ru/reviews/new/mobilnye_prilozheniya_dlya_biznesa_2013/articles/ot_elektronnogo_pravitelstva_k_mobilnomu_start_dan/.

ственные услуги, а также ресурсы, помогающие принять участие в диалоге с властью, доступными в любое время и в любом месте.

M-government «может помочь в улучшении производительности правительства, управлении при условии, что акценты не расставляются на “m”. Фокусироваться необходимо на потребности общественного сектора и конечных пользователей, будь это граждане или предприниматели»⁴⁷. «Мобильное правительство» позволяет расширить права и возможности граждан, повысить качество жизни множества людей, которые ранее не были включены в электронное взаимодействие. На уровне Правительства Москвы Департаментом информационных технологий внедряются сразу несколько мобильных приложений, которые охватывают значительный спектр услуг и возможностей взаимодействия власти и граждан. Мобильные сервисы Правительства Москвы по информации официального сайта Департамента информационных технологий г. Москвы – это «развитая экосистема мобильных сервисов, созданная для облегчения процесса получения электронных услуг жителями столицы»⁴⁸. В перечне официальных мобильных приложений и сервисов Правительства Москвы: Активный гражданин (Приложение для тех, кому не все равно, что происходит в Москве); Транспорт Москвы (Полезные сервисы для автовладельцев и пешеходов); Наш город (Активно участвуйте в жизни города); Госуслуги Москвы (Электронные услуги Москвы); ЖКХ (Полезная информация о вашем доме и услугах ЖКХ); Узнай Москву (Архитектурная история столицы); Парковки Москвы (Поиск и оплата парковки в Москве); Мобильный туристический портал Москвы (Интересные места, маршруты и события Москвы)⁴⁹. Все сервисы интегрированы с Единой мобильной платформой г. Москвы (ЕМП), услугами которой уже пользуются более 5 400 000 москвичей.

Архитектура e-government в России

Американский исследователь Джеймс Демпси, вырабатывая систему для осмысления целей e-government, предлагает делить процесс электронного правления на три независимые друг от друга стадии. Причем для начала одной стадии не обязательно завершение другой. Эти стадии – публичность, участие и онлайн-транзакции⁵⁰. Под публичностью исследователь подразумевает использование информационно-коммуникационных технологий для расширения доступа к правительственной информации. Джемпси поясняет, что «правительства обычно создают большие объемы информации,

⁴⁷ M-Government, op. cit., 12.

⁴⁸ Официальный сайт Департамента информационных технологий города Москвы. Режим доступа: <http://dit.mos.ru/apps/dev>.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Дж. Демпси: Электронное правительство и его выгоды для широких масс // *Государственное управление в переходных экономиках*, 1 (2003), 24.

представляющей большую важность для частных лиц и бизнеса. Интернет и другие современные коммуникационные технологии могут доставить эту информацию более адресно»⁵¹. Так, на *первой стадии* происходит публикация законов, нормативно-правовых актов, различных форм документов, статистических и экономических отчетов и т.п. в открытом электронном доступе.

Для *второй стадии* характерно расширение гражданского участия в государственном управлении. Демпси подчеркивает, что веб-сайты – лишь первый шаг, а «электронное правление обладает потенциалом вовлекать граждан в процесс управления путем обеспечения их взаимодействия с политиками на протяжении всего цикла выработки государственной политики и на всех уровнях власти»⁵². По мнению автора, повышение степени гражданского участия помогает способствовать росту общественного доверия к правительству. На этой стадии e-government предполагает создание систем обратной связи, позволяющих наладить коммуникацию чиновников с гражданами. В качестве инструментов обратной связи могут выступать как открытые адреса электронной почты государственных служащих или формы для обратной связи, так и форумы с участием граждан и представителей правительства.

Третья стадия – это предоставление госуслуг в онлайн-режиме. Демпси сравнивает эти операции с электронной коммерцией, которую активно внедряет частный сектор. «Среди выгод от таких нововведений основными являются долгосрочная экономия на издержках, обеспечение подотчетности (путем ведения электронного учета) и повышение производительности труда»⁵³.

Сходным образом этапы формирования электронного управления описывает Gartner Group⁵⁴. Так, первый этап подразумевает публикацию, размещение в Сети материалов; на втором устанавливается интерактивное взаимодействие с гражданами; на третьем – проведение операций по предоставлению услуг. На заключительном, четвертом этапе происходит трансформация всей системы – выделяются общие платформы для предыдущих этапов, взаимодействие происходит в режиме реального времени, усиливается персонализация.

Отталкиваясь от описанных подходов и опираясь на анализ документов, мы предлагаем авторскую схему развития e-government в России. Выбирая пирамидальную и отчасти иерархичную структуру, мы подчеркиваем, что без предыдущего этапа невозможно возникновение и развитие последующего. Хотя у базисных слоев пирамиды указаны хронологические рамки, мы допускаем, что и на этих уровнях возможно дальнейшее развитие структуры. Например, низкое юзабилити ресурсов электронного правительства, на которое активно жаловались интернет-пользователи еще год-

⁵¹ Дж. Демпси: цит. соч, 24.

⁵² Там же. С. 25

⁵³ Там же. С. 25

⁵⁴ Е.Целищева, цит. соч.

другой назад, в том числе вызвано и недостаточной проработанностью первого этапа. Тогда из-за отсутствия единых платформ и стандартов электронного документооборота возникли серьезные проблемы во внутренней коммуникации между структурами власти. К настоящему моменту многие из этих проблем решены посредством технической модернизации и разработки новых программных платформ.



Рис.1. Схема развития e-government в России

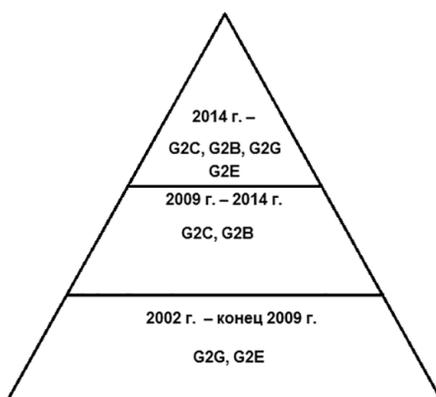


Рис. 2. Типы взаимодействия между властью и обществом на каждом из этапов развития e-government в России

Мы разбираем типы взаимодействия между властью и обществом на каждом из этапов электронного управления. За основу берем типы взаимоотношений, выделенные в первых программах по созданию e-government в США (их описывает в своем исследовании Дж. Е. Фонтейн⁵⁵), где на начальном этапе было выделено 25 проектов, сгруппированных в четыре категории: G2B (government

⁵⁵ Дж. Фонтейн: Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government // *Политическая наука*, 4 (2007), 74.

to businesses, правительство – бизнесу); G2G (government to governments, правительство – правительству); G2C (government to citizens, правительство – гражданам). Проекты категории G2B «включают электронное нормотворчество, налогообложение для бизнеса, оптимизацию процедур международной торговли, портал для бизнеса и объединенный портал здравоохранения»⁵⁶. Категория G2G представлена проектами стандартизации геопространственной информации; многофункционального менеджмента катастроф, стандартизации беспроводной связи между службами спасения, стандартизации и совместного доступа к информации, относящейся к учету естественного движения населения, объединенный доступ к федеральным грантам. В категорию G2C входят проекты по стандартизации доступа к информации об установленных государством льготах, информации об отдыхе, электронном заполнении налоговых деклараций, по стандартизации доступа к администрированию федеральными займами, услугам для граждан. Мы добавляем в нашей схеме еще один тип отношений – взаимодействие между государством и государственными служащими (G2E, government to employees). Таким образом, в нашей схеме в основании пирамиды – отношения G2G и G2E; на втором этапе – G2C, G2B и в верхушке все типы отношений – G2C, G2B, G2G и G2E.

Рассматривая базис пирамиды, мы говорим о выстраивании коммуникации внутри органов государственной власти. Одним из ресурсов, который здесь используется, является Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности (<http://asozd.duma.gov.ru>). Она содержит документы различных стадий законодательного процесса, справочную, отчетную, статистическую информацию. Зависимость от программного обеспечения сказывается на функционировании e-government, на выстраивании коммуникации G2G и G2E. Данная проблема не может не отражаться и на других типах отношения – G2C и G2B.

На втором уровне упор делается на оказание электронных услуг для граждан и бизнеса. Этот этап часто критиковался и гражданами, и властью из-за отсутствия клиентоориентированного подхода в формировании ресурсов e-government.

Потому на третьем этапе мы вновь рассматриваем отношения G2C и G2B как попытку создания «электронной демократии», когда каждый пользователь может принять участие в государственном управлении: «Особое внимание необходимо уделять развитию электронной демократии – повышению степени гражданского участия, онлайн-голосованиям, вопросам этики, безопасности и неприкосновенности частной жизни, нераспространению персональных данных, а также повышению уровня прозрачности деятельности органов власти»⁵⁷. Выстраивание таких отношений влечет за собой изменения во взаимодействии G2G и G2E.

⁵⁶ Там же. С. 74.

⁵⁷ Там же. С. 25

Развитие Портала государственных услуг проходит автономно и параллельно с развитием муниципальных и региональных ресурсов, оказывающих гражданам и бизнесу услуги в электронном виде. «Региональные услуги размещаются на региональных порталах, федеральные – на федеральных. Загранпаспорт – федеральная услуга, она доступна только на федеральном портале. Теоретически можно с федерального портала найти услугу на региональном. Практически это не так просто. В Москве, например, такой переадресации нет»⁵⁸, – подтвердил в интервью директор департамента развития электронного правительства Минкомсвязи РФ В.Е. Авербах. Кроме того, у различных ведомств, государственных структур, органов исполнительной власти появляются собственные сервисы по предоставлению услуг. Например, Авербах отметил Федеральную налоговую службу, у которой «есть личный кабинет, обеспечивающий взаимодействие налогоплательщика и ФНС»⁵⁹. Минкомсвязи РФ при разработке подобных сервисов может лишь оказывать поддержку в виде консультаций. Технические и стратегические решения принимаются непосредственными инициаторами и создателями ресурсов, не входящих в структуру федерального Портала госуслуг. Отсутствие продуманной стратегии популяризации многообразия автономных ресурсов по оказанию государственных услуг затрудняет пользовательскую навигацию и не только замедляет процесс принятия решений, но и уменьшает доверие граждан к системам электронного правительства и электронного управления.

Говоря о дигитализации городского управления в Москве и других российских городах, приходится признать: эффективность использования цифровых технологий в организации планирования городского пространства, а также в улучшении качества обратной связи муниципальных властей с горожанами по-прежнему достаточно низка, в то время как гражданские инициативные группы уже освоили цифровые формы коммуникации на мировом уровне и успешно собирают большой корпус данных о проблемах городского пространства и общественно-приемлемых решениях этих проблем. Налаживанию коммуникации и успешному взаимодействию программ «сверху» и инициатив «снизу» мешает ригидность административных структур, плохой интерфейс официальных сайтов, их непрофессионально построенная навигация, а также некачественно составленные тексты. Более активное и качественное использование администрацией городов мобильных приложений и сотрудничество с журналистами и блогерами, понимающими язык и проблемы городских сообществ, способствовали бы решению этих проблем.

⁵⁸ Экспертное интервью: В.Е. Авербах, директор Департамента развития электронного правительства Минкомсвязи РФ.

⁵⁹ Там же.