

Воздействие электронного правления на эволюцию информационного общества

*Уоллес Тейлор*¹, профессор Технологического университета Кейпского полуострова (ЮАР)

Аннотация

Процессы организации и проведения Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) четко обозначили необходимость совместных действий правительственных организаций, коммерческих структур и гражданского общества в решении проблемы справедливости в наступающей информационной эпохе. В этом документе рассмотрены некоторые проблемы, с которыми сталкиваются государственные структуры в ходе осуществления своей деятельности в условиях все более заметного влияния информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), которые ставят под сомнение как форму, так и функции существующих структур предоставления услуг в государствах, финансирующих организациях и международных агентствах. Основываясь на существующих работах Сети исследований в области информатики сообществ (CIRN²), «общепринятая мировая точка зрения» определенно признает возникновение сектора гражданского общества³ внутри глобального информационного общества.

Учитывая цели и задачи данной конференции, доклад предполагает согласие по следующим аспектам:

- Структурам государственного управления в отдельных странах, донорским организациям и агентствам международной поддержки практически не остается ничего другого, кроме как оперативно освоить электронные услуги в качестве средства повышения производительности труда, роста уровня жизни, социальной интеграции и сохранения глобальной конкурентоспособности.
- Наряду с возможностью повышения эффективности, продуктивности и производительности, использование ИКТ является социальным процессом, требующим новых подходов от правительств, донорских организаций и агентств международной поддержки, включая частный сектор и гражданское общество.

В данном докладе подчеркнуты предпосылки социального предназначения ИКТ, определены некоторые вопросы для обеспечения процесса движения вперед и предложена структура исследовательской и практической работы.

Введение

Использование ИКТ в экономических, социальных, образовательных, культурных и демократических процессах внутри отдельных государств и в масштабе нескольких государств ставит перед обществом, государственными органами и коммерческими

¹ Доктор Тейлор является профессором кафедры информатики сообществ южноафриканского кейптаунского технологического университета Cape Peninsula. Его основные исследовательские интересы включают социальное предназначение ИКТ, в особенности их взаимодействие с предоставлением услуг государственными ведомствами и коммерческими структурами. Он является автором и со-редактором 3 книг, 4 протоколов международных конференций, 10 книжных глав и более 50 докладов по информатике сообществ. Профессор Тейлор также обладает более чем 34-летним опытом работы в правительственных организациях по вопросам развития сельских районов. Он занимает основные руководящие посты нескольких международных организаций по вопросам информатики сообществ, включая Сеть исследований информатики сообществ (CIRN), охватывающей более чем 40 стран. Он выступал как основной докладчик на Зальцбургском семинаре по вопросам вовлечения граждан в процесс электронного развития в 2003 году. С 2001 года он является приглашенным основным докладчиком нескольких международных конференций по вопросам информатики сообществ в Австралии, Южно-Африканской Республике, Франции, Австрии, Италии, России, Великобритании, США и Канаде.

² Community Informatics Research Network CIRN, <http://ciresearch.net>

³ Гражданское общество может быть вольно определено как "не являющееся правительственной или коммерческой структурой". Термин получил широкую мировую известность благодаря Организации Объединенных Наций, создавшей Всемирный Саммит по Информационному Обществу (ВСИО - <http://www.itu.int/wsisis>). Определение, данное ВСИО, охватывает множество "семейств", включая академические исследования и образование, науку и технологию, авторов и деятелей культуры, профсоюзы, СМИ, неправительственные организации и общественные движения.

предприятиями ряд фундаментальных вопросов, касающихся доступности, справедливости и безопасности. Электронные сети, способные функционировать как на уровне отдельных государств, так и в международных масштабах с огромными объемами передаваемой информации и скоростями, о которых раньше нельзя было даже и мечтать, ставят под сомнение и меняют архитектуру правления, власти и культуры (Bollier, 2003; Coleman и Gotze, 2002; Rheingold, 2004⁴).

Многие государства и международные организации обратили внимание на проблемы неравномерного доступа к ИКТ, которые становятся все более и более насущными, и подготовили программы финансирования, направленные на специфические потребности отдельных стран. Однако неспособность многих из этих программ достигнуть поставленных целей становится все более и более очевидной, а неблагоприятные социальные последствия неравномерного распространения ИКТ – все более и более заметными (см., например, Pigg, 1998; Hewitt и Pinder 2003; Clement, 2000; Gurstein 2003a, 2003b). Мы все чаще приходим к пониманию того, что предоставление доступа к ИКТ, независимо от объемов, усилиями государственного и частного секторов само по себе недостаточно для устранения серьезных опасений, с которыми сталкивается общество и которые напрямую обусловлены ИКТ (Gurstein, 2003a; Pinder и Hewitt, 2002).

Кроме того, растущий опыт использования ИКТ при осуществлении функций государственной власти (так называемое электронное государственное управление) в различных странах мира показывает, что достижение поставленных целей, связанных с предоставлением государственной информации и услуг электронным образом, или обеспечением физической доступности ИКТ в обществе уже не охватывает весь спектр задач, которые государствам предстоит решить для перехода к информационной экономике (Hewitt и Pinder, 2003). Практически во всех юрисдикциях мира темпы распространения электронных государственных услуг не оправдывают ожиданий даже в тех случаях, когда мы имеем дело с высоким уровнем доходов, высокой степенью образованности и широким распространением интернета среди населения (Vertucci, 2003; Dutta, Lanvin и Paau, 2003; Riley, 2003a; Rohleder и Jupp, 2003; West, 2003). В основе этих проблем лежит понимание концепций:

- *Эффективного использования* в противовес обычному *доступу* (независимо от того, связано ли это с физическими, понятийными, образовательными концепциями, концепцией неработоспособности, культурными или интеграционными концепциями);
- *Гражданского общества* и нового соглашения, объединяющего гражданское общество, государственный и частный сектора в матрицу создания стоимости⁵.

На волне международного интереса появилось множество внутренних и внешних оценок показателей отдельных стран в области предоставления услуг и «электронной готовности». Относительные позиции многих развитых, традиционно демократических стран на данный момент не так прочны с точки зрения показателей, имеющих отношение к трансформации услуг, управлению взаимоотношениями с клиентами (CRM) и универсальному обслуживанию (см., например, Vertucci, 2003; Dutta, Lanvin и Paau, 2003; Riley, 2003a; Rohleder и Jupp, 2003). В частности, в этих рейтингах быстро поднимаются развивающиеся страны, осуществляющие перестройку моделей государственного сектора (см., например, Vertucci, 2003). Проблема сохранения позиций в подобных меняющихся условиях имеет большое значение для многих новых правительств, и это находит

⁴ Более подробно на <http://www.rheingold.com/index.html>

⁵ “Visions and Roadmaps for Sustainable Development in a Networked Knowledge Society”. Report of a workshop, Brussels-EU Chapter of the Club of Rome and ‘Factor 10 Institute’, February 2002.

отражение в их политике формирования информационной экономики и информационного общества.

Многие из перечисленных выше проблем все чаще учитываются при выработке новой политики, в которой закрепляются следующие положения:

- граждане являются основными заинтересованными сторонами при выработке и осуществлении государственной политики,
- наиболее насущные проблемы, с которыми сталкиваются государства, выходят за рамки организационных границ, и
- концепция информационного общества имеет фундаментальное значение для экономического, социального и культурного благосостояния.

При формировании адекватной реакции на новые условия, которые диктует повсеместное распространение ИКТ, мало заботящееся об иерархиях, границах, традиционных зависимостях и ущемленных социальных группах, имеет смысл изучить новый контекст социального предназначения ИКТ.

Новый контекст социального предназначения ИКТ

ИКТ вносит как постепенные, так и фундаментальные изменения в трудовую, социальную и частную жизнь многих людей как в развитых, так и в развивающихся странах. На данный момент особенно заметен технологический детерминистский взгляд на распространение ИКТ, в особенности, на развитие электронного правления. Как это отмечается в результатах многих исследований «электронной готовности», основные препятствия для внедрения электронного правления заключаются в наличии спроса и концентрации предложения и спроса. Многие из ИКТ-приложений, разработанных для организационного применения, не смогли успешно перетечь в область спроса и концентрации спроса, хотя и стремятся туда проникнуть. Таким образом, социальное предназначение ИКТ связано с проблемами перепроектирования приложений и внедрения технологий в социальные процессы гражданского общества (см., например, Surman и Riley, 2003). Если говорить кратко, оно имеет отношение к технологии, ориентированной на клиента.

Приступив к рассмотрению новых границ ИКТ в социальном плане в противовес рассмотрению через призму технологий или организационной эффективности, полезно учесть сравнительно недавнюю эволюцию информационных систем как дисциплины и ее позицию по отношению к управленческим информационным системам. В дальнейшем это может быть использовано в качестве основы для новых систем информатики сообществ и гражданского общества как ключевого сектора информационного общества. Информационные системы были и являются всеобъемлющим понятием, используемым для описания информационных программных систем для организационных приложений.

Традиционная дисциплина информационных систем в настоящее время претерпевает значительное эволюционное преобразование в социальные приложения; в противоположность приложениям в сферах бизнеса, образования и предоставления услуг. Harris (2002) предложил рамки дискуссии по возникновению информационных систем в качестве дисциплины и делает сильный упор на то, что дисциплина информационных систем в настоящее время стремительно выдвигается за рамки организаций, охватывая общество. Эта область намного более сложна для корректного определения в терминах как формы, так и функции на операционном уровне. При таком подходе она смешивается с доселе неизученными отраслями знаний, для которых вовлечение сообществ является рабочей предпосылкой. Понятие «информатика сообществ» (community informatics) (Gurstein, 2000) в последнее время стало описывать использование ИКТ в интересах сообществ, причем совсем недавно международные исследователи и финансовые

организации перешли к понятию «системы информатики сообществ» как синонима «управленческих информационных систем». Системы информатики сообществ – это новая область практики, обучения и исследований в рамках структуры информационного общества, располагающаяся в контексте более традиционных областей бизнеса, технологий, государственных услуг и современных коммуникаций.

Важно отметить некоторые очень серьезные различия между административными информационными системами и системами информатики сообществ. Во-первых, системы информатики сообществ фокусируются на распределенных и разрозненных системах. Во-вторых, системы информатики сообществ предпочитают конкуренции сотрудничество и совместное пользование – ограничению доступа. В-третьих, системы информатики сообществ базируются на предпосылке активного взаимодействия в ходе разработки и использования систем, а также в процессе владения ими, в отличие от управленческих информационных систем, которые преимущественно основаны на пассивном потреблении предлагаемых услуг.

В процессе исследования выясняется, что блестящие перспективы развития электронного мира не всегда оказываются предсказуемыми. Фактически, ИКТ заставляет общество, правительство и бизнес посмотреть на структуры, системы и формы взаимодействия под новым углом. Такое рассмотрение подвергает сомнению существующие системы, созданные для получения значительных выгод в механистическую эпоху, когда в структурах государственного управления и в сфере менеджмента преобладала всеобщая склонность к технологическому детерминизму и «вычислительной рациональности» (Falconer, Casteleman, McKay и Altmann, 2000).

Отмечается все больше свидетельств того, что, если не предпринимать специальных мер, ИКТ по своей природе стремятся к централизации мощностей и структур принятия решений для достижения «экономии масштаба», которая может учитывать или не учитывать географическую культуру, социальные процессы или экономические потребности. Так как эти тенденции вписываются в парадигму политики конкуренции государств, предполагается, что их последствия до некоторой степени будут смягчены за счет перераспределения ресурсов в сторону ущемленных с географической и социоэкономической точек зрения областей. Однако мы видим все больше примеров того, как онлайн-коммерция и потребительское поведение выходит за рамки национальных государств. Последствия этого для будущего пока неизвестны. На первый взгляд, это, как минимум, порождает новые серьезные экономические, социальные и культурные вызовы как перед правительствами, так и перед малым бизнесом и гражданским обществом.

Глобальное принятие ИКТ повлекло за собой, например, в Австралии переоценку собственной конкурентоспособной позиции в связи с достигнутой за счет ИКТ «экономии масштабов», образовавшимися национальными альянсами, электронным вовлечением гражданских слоев и концепциями гражданского интеллекта⁶.

Вывод: исследование электронного правления, кратко представленное выше, показывает, что ИКТ и, в частности, интернет-технологии все больше передвигаются в сектор гражданского общества, являющийся многомерным и требующий новых форм исследований, управления и обучения. Кроме того, обеспечение альтернатив электронному правлению является дорогостоящим, не обеспечивает предполагаемой экономии затрат, не было полностью принято гражданами и не улучшило в целом социального вовлечения, инновации или участия граждан в решении ключевых проблем. Кроме того, концепции «консолидированных услуг правительства» и/или «услуг

⁶ Schuler определяет гражданский интеллект как способность человечества к использованию информации и коммуникаций для задач коллективного решения проблем. Более подробную информацию можно найти на <http://www.scn.org/commnet/civic-intelligence.html>

правительства в целом» в виде электронного правления еще не получили значительной поддержки во многих национальных государствах или агентствах международной поддержки. Однако даже в такой ситуации правительствам и агентствам поддержки не остается ничего иного, как продолжать дорогостоящие разработки в области электронного правления. Подобная ситуация ставит новые задачи перед традиционными формами предоставления электронных услуг, которые во многом основаны на концепциях «сделать для» и «предоставить для» в рамках основной доктрины homo economicus⁷.

Некоторые из ключевых элементов социального предназначения ИКТ

Как уже говорилось выше, существует значительный объем публикаций и документированного опыта, в особенности в развитых странах, связанных с эволюцией подходов к электронному правлению и предоставлению электронных услуг. Выходя за рамки вопросов, связанных с механистическими задачами простого предоставления материалов электронным образом в безопасной, корректной и, в рамках приемлемого, конфиденциальной форме, при изучении этого опыта становятся заметными некоторые ключевые элементы. Данные элементы являются взаимосвязанными; некоторые из наиболее существенных элементов такого рода описаны ниже.

Доверие

Важным аспектом социального предназначения ИКТ является уровень доверия (ведомственного и делового), на который влияет технология, при взаимодействии граждан/потребителей с правительственными организациями (Huta, 2004). Ключевой задачей для правительственных организаций (на всех уровнях) является завоевание и сохранение доверия к онлайн-услугам и взаимодействие с клиентами. В электронную эпоху вопрос доверия также становится отдельной задачей для избираемых правительств на всех уровнях.

Настраиваемое сетевое присутствие (гранулярность доступа, данных и объемов)

Граждане как заказчики услуг электронного правления отличаются большим разнообразием с точки зрения принадлежности к тому или иному социоэкономическому классу, грамотности, потребностей, доступа, уровня образования, профессионального интереса, физического здоровья, этнических предпосылок, языка и т.д. Зачастую те, у кого имеется большая нужда в услугах электронного правления для обеспечения социальной поддержки и равенства, являются и наиболее ущемленными с точки зрения электронного доступа, понимания и осознанной потребности. Из этого четко следует, что «один размер не подходит для всех» в вопросах предоставления услуг электронного правления. Кроме того, взаимосвязь физического доступа с технологиями, объемы онлайн-коммуникаций, возможность получения данных и доступ к возможностям адекватной печати, создает новые задачи для развития электронных услуг, если они представляются важными для граждан. Отмечается возросшее признание того, что предоставление информации об общественных услугах необходимо осуществлять в пределах форматов, соответствующих подобной разнородности. Данная проблема в дальнейшем будет осложнена возникновением единого правительства и единого предоставления услуг, которое произойдет в результате быстрого технологического развития, особенно за счет мобильности и функциональной интеграции.

⁷ *Homo economicus* или «человек хозяйственный» – это термин, используемый для приблизительного описания человека разумного, действующего для получения максимально возможного благосостояния, заботящегося только о своих личных «утилитарных функциях», а не о благополучии других. Предполагается, что индивидуумы обладают исключительной самозаинтересованностью, совершенной рациональностью и совершенной информацией. С подробной дискуссией можно ознакомиться на <http://www.huppi.com/kangaroo/L-homoeconomicus.htm>.

Компетентность – третий жизненно необходимый навык

Опыт показывает, что даже для базового уровня использования гражданами электронного правления **повышение** компетентности в области ИКТ является третьим жизненно необходимым навыком (наряду с грамотностью и умением считать) для государств, которые желают продемонстрировать последовательную реализацию концепции электронного правления и поддерживать соответствующий уровень производительности и стиль жизни общества (Hewitt and Pinder, 2003).

Таким образом, можно признать, что текущие формы образования и обучения не охватывают значительной части общества, чтобы считаться эффективными, а решение задачи перестройки существующих систем образования и обучения для обеспечения национальными государствами каких бы то ни было серьезных электронных услуг гражданам представляется довольно сложным. Учитывая склонность к предоставлению экономических преимуществ за счет «экономии масштабов» благодаря использованию ИКТ (очевидно, что это благоприятно для крупных государств и крупных международных коммерческих компаний), в интересах многих государств признать ценность консолидации ИКТ-навыков населения, накопленных в успешно развивающихся небольших национальных государствах в информационную эпоху.

Проблемы непрерывной адаптации

Процесс адаптации ИКТ в случаях, не связанных с работой и образованием отдельных людей, характеризуется отсутствием непрерывности. Предположения, что требования времени и расширение технологического доступа повлияют в течение приемлемого срока на развитие потребностей гражданского общества (например, австралийского), оказались ошибочными. Опыт других юрисдикций совершенно ясно показывает, что вопросы адаптации значительно более сложны для этой технологии, чем предполагалось ранее. Для обеспечения успеха такой адаптации требуются специальные усилия по поддержанию необходимого уровня существующих услуг правительства.

Осознанные релевантность и ценность

Так же, как и вопросы доверия, осознание ценности и релевантности является одним из важных аспектов успешной адаптации электронного правления (Riley, 2003b и Riley, 2003; Larsen и Rainie, 2002). Крупные сектора гражданского общества в последнее время все больше и больше освобождаются от многих форм правления. Ведущие исследователи, лица, определяющие политику, избранные чиновники и лидеры гражданского общества как из развитых, так и развивающихся стран видят электронное правление как средство объединения народа с правительством, предоставления услуг и развития демократических процессов (Riley, 2004). Отмечается быстрый прогресс в этих вопросах в новых демократических обществах, особенно в Восточной Европе. Фундаментальной для успеха электронного правления и электронного предоставления услуг является потребность в решении проблемы осознания релевантности и ценности не-пользователями, вне зависимости от того, обладают ли они доступом к ИКТ или нет.

Сотрудничество: гражданское общество, правительственный и корпоративный сектора

По своей природе ИКТ являются плюралистичными и вездесущими. ИКТ – это намного больше, чем просто инструмент повышения эффективности – это и начало переопределения отношений между «управляющими», «управляемыми», поставщиками услуг и коммерческими структурами. Пока правительственные организации усиленно работали над взаимодействием со своей клиентурой, международные эксперименты с электронным правлением показали, что оно предоставляет обходной путь, позволяющий

отказаться от организации правительственных агентств⁸ (также см. Griffiths, 2004). Кроме того, учитывая тот факт, что предоставление электронных услуг становится основной формой деятельности, у корпоративного сектора появляется повышенная заинтересованность и возможности участия в нем. Восприятие гражданского общества как субъекта становится все более распространенным в мировой среде, и это весьма полезно с точки зрения усиления доступа, справедливости и гражданского интеллекта в условиях электронной эпохи (Birch, 2003; Bloem, Guerra, Krebs и Lassonde, 2004; O'Siochru и Constanza-Hock, 2003; Thompson, 2004; WSIS, 2003; WSIS Civil Society Plenary, 2003). Таким образом, отмечается потребность в продуманном содействии продолжению диалога с гражданским обществом в целях приобретения коллективных экономических, социальных и культурных выгод национальным государствам. Все составляющие общества – правительство, бизнес и гражданское общество – в настоящее время упускают преимущества, связанные с существующими совпадениями интересов, а также возможность адекватного планирования возможных совпадений такого рода. Кроме того, представляется проблематичным полагаться на данные, полученные в «узких» рамках агентств с использованием относительно небольших и случайных по составу выборок населения при определении проблем, удобства использования и т.п., якобы свидетельствующие о сохраняющейся потребности в электронном правлении, осуществляемом в прерывистом режиме. В таких условиях ко всем составляющим, т.е. правительству, гражданскому обществу и бизнесу должна применяться концепция «тройного итога». Это может потребовать формирования новых коллективов, обладающих конкретным мандатом в вопросах решения проблем информационного общества.

Пространственное измерение

В таком неустойчивом феномене, каковым является формирующееся информационное общество, становится все более распространенным, особенно в среде государственного управления на местном уровне, признание того, что ощущение места (в пространственном смысле), очень важно для предоставления услуг, а также для обеспечения социальной, культурной и экономической жизнеспособности. Конечно, место имеет серьезное значение. С точки зрения сообществ, ИКТ все больше рассматривается как средство улучшения непосредственного взаимодействия людей в конкретной местной среде.

С точки зрения государственного управления на местном уровне отмечается все большее признание необходимости проактивного подхода к использованию ИКТ на конкретных территориях. Всемирный саммит городов и местных органов власти по информационному обществу⁹ сформулировал декларацию, впоследствии принятую ВВУИО в Женеве в декабре 2003 года, и заложившую структуру для вовлечения органов местного государственного управления в электронное правление (Executive Secretariat Lyon Summit, 2003). Возрастает глобальная заинтересованность в жизненно важной роли местных органов власти в развитии информационного общества, а также появляется предположение, что они могут стать своеобразным «порталом» электронного правления¹⁰. Рост осознания всеми местными органами власти и управления интегрированного подхода к адаптации электронного правления в Австралии и их вовлечения в этот процесс является ключевым вопросом, требующим решения.

⁸ См., например, Pinder, Net Challenge to bureaucrats, The Australian, 4 May 2004.
<http://www.theaustralian.news.com.au/>

⁹ <http://www.cities-lyon.org>

¹⁰ <http://www.socitm.gov.uk/Public/whos+who/chris+haynes.htm>, <http://fastlink.headstar.com/edem3>

Оценка, сопоставление, стратегия и исследование

Совершенно очевидно, что среда, необходимая для успешного развертывания электронного правления, является новой и требует новых подходов. Подходы, которые функционировали на основе предпосылки, что ИКТ является всего лишь инструментом повышения эффективности существующих услуг, оказались неполноценными. ИКТ преобразовали социальные сети в мощные и эффективные формы организации гражданского общества. В настоящее время формирование местных онлайн-обществ остается в большинстве стран вне области государственной политики (Feenberg и Bakardjieva, 2004). В подобных ситуациях возникает неотложная необходимость развития и использования новых методов оценки и сравнения, формирования стратегий и ведения исследований. Опыт показывает, что этого сложно достичь в линейной перспективе агентства или в рамках текущей парадигмы правления, предоставления услуг государственным или частным сектором, исследований или разработки стратегий. Это вопрос колоссальной важности и требует отдельных ассигнований в системе финансирования научных исследований, исследований продуктивности и управления.

Вывод: Описанные выше элементы, которые были повсеместно признаны важными для адаптации электронного правления, лежат вне специфической области ответственности большинства, если не всех, правительственных ведомств. Вывод, формулируемый в результате исследований, заключается в том, что у правительств не остается иного выхода, кроме как принять во внимание при разработке и предоставлении эффективных услуг электронного правления меняющиеся ожидания подготовленного к электронному правлению населения, количество которого увеличивается.

Проблемы, которые необходимо решать

Отчетливо видно, что степень интерактивного участия гражданского общества в деятельности по предоставлению электронных услуг является ключевым вопросом для государственного управления, донорских организаций и международных организаций, ответственных за лидерство в вопросах обеспечения справедливости. Для достижения этого в условиях меняющейся динамики возникающей повсеместно информационной среды требуется дополнительное внимание к «электронно-подготовленным гражданам». И хотя было бы не совсем верно проводить параллели с печально знаменитой больницей сэра Хамфри Эпплби – высокоэффективной и получающей награды, но не имеющей пациентов, тем не менее, основания для такой аналогии имеются. Например, «пациенты», в нашем случае граждане (или, скажем, студенты университетов!) действительно путают модели эффективности, но без них не обойтись, и мы сталкиваемся с ситуацией, когда «работать с ними» намного полезнее, чем «делать что-либо для них». Однако при работе с клиентами/заказчиками, данные системы осуществляют на входе определенную стратификацию, имеют согласованные правила и усиленно пытаются гомогенизировать клиента, чтобы предоставлять услуги, подходящие под определенный профиль. Общее мнение сходится к тому, что потребление услуг будет обеспечивать заметные личные выгоды, а уровень толерантности пользователя к трудностям будет сравнительно высок. Кроме того, существует определенная степень профессионального доверия и относительно высокое соотношение «эксперт/потребитель-клиент».

В сфере предоставления электронных услуг довольно сложно выбрать заказчиков тем же способом, как это делает частный сектор. Продолжающийся аутсорсинг специфических аспектов предоставления услуг частному сектору делает более сложной структуру «общественного достояния». Гражданам нужен совершенно другой режим, нежели заказчикам из частного сектора; здесь вход должен быть открытым, понятие выгоды не может быть универсальным, толерантность к проблемам низкая, нет согласованных правил вовлечения, соотношение «эксперт/потребитель» очень высоко, уровень доверия низок, присутствует высокая степень разнородности по большинству когнитивных и

социальноэкономических параметров, а также возникающая общественная заинтересованность в пересмотре отношений с предоставлением государственных услуг.

На открытии семинара Европейской комиссии по электронной демократии в феврале 2004 года¹¹, имевшего поворотное значение, Эррки Лииканен, комиссар ЕС по вопросам информационного общества, подчеркнул меняющуюся природу отношений между гражданами и правительством, заявив, что интернет может использоваться гражданами для контроля правительств в большей степени, чем правительствами для контроля граждан.

Он заявил, что электронное правление может формировать правительства, более подходящие для граждан, за счет усиления участия последних в принятии решений и установления такого порядка, при котором правительства будут состоять из этих самых граждан. На этом же семинаре Стивен Коулман из оксфордского института интернета, признанный эксперт компании CISCO в области электронного правления, рассказал, что западные правительства в особенности медлят с признанием того факта, что электронная демократия и электронное правление фундаментально изменят взаимоотношения между правительствами и гражданами. Он заявил, что мы должны признать простой факт: технология всегда изменяет роль учреждений и, если изменения нежелательны, правительствам следует отказаться от использования таких инструментов. Коулман подчеркнул неотложность, с которой необходимо начать использовать появляющиеся возможности, так как пустоты в демократических обществах не могут оставаться надолго и зачастую заполняются частным сектором (подробности можно найти у Coleman и Gotze, 2002). В таких сценариях частные ценности могут быть проданы как общественные, а от общества требуется оценка настоящей природы этого явления и соответствующее его формирование. Предоставление информации гражданскому обществу очень важно и входит в круг общественных интересов. Недопоставка информации скажется на народном благосостоянии, социальной вовлеченности/исключенности и способностях нации продолжать играть важную роль в информационной экономике.

При подготовке национальных правительств, донорских и международных организаций к следующей фазе развития ИКТ-среды, необходимой для предоставления электронных услуг, требуется новый социальный контракт, позволяющий взаимодействовать гражданскому, частному и государственному секторам по вопросам обеспечения социальной вовлеченности и социальной интеграции, причем способами, усиливающими экономические, социальные и культурные выгоды в информационном обществе.

В контексте информационного общества, определенного Организацией Объединенных Наций и ее соответствующими международными агентствами и целевыми группами, возникновение конструкции гражданского общества¹² является предпочтительным вариантом для всех значимых международных организаций и положительно воздействует на доступ к ИКТ и их эффективное использование (Birch, 2003; Bloem, Guerra, Krebs и Lassonde, 2004; O'Siochru и Constanza-Hock, 2003; Thompson, 2004; WSIS, 2003; WSIS Civil Society Plenary, 2003). Таким образом, это ценное предложение для Австралии. Предварительные первые шаги в этом направлении были предприняты в Австралии путем формирования в последние годы Круглого стола по австралийскому гражданскому обществу (RACS, 2003) для разработки декларации австралийского гражданского

¹¹ <http://fastlink.headstar.com/edem3>

¹² Например, ознакомьтесь с моделью, разработанной ВВУИО для новых определений гражданского общества и участия по адресу: <http://www.itu.int/wsis>.

общества¹³ к ВВУИО. Правительства могут создать значительную общественную ценность в случае, если смогут воспроизвести себя в виде сетей, а не иерархий.

При таком подходе отмечается очевидная потребность как в некоей узнаваемой форме, достижимой за счет понятной и устойчивой структуры, так и в функции, реализуемой через способность вести распределенные исследования и разработку стратегий. Подобная функциональность должна быть обеспечена не только в форме канала для обсуждения, но и в форме основного источника важных исходных данных для формирования политики, инструмента координации и оценки исследований, а также инструмента создания альянсов с важными международными инициативами. Такой подход предоставит средства для постоянного продвижения идеи «консолидированного правительства» в рамках электронного правления, которое учитывает потребности различных социальных слоев и сегментов, ценность участия для обеспечения все более широкого использования и извлечения выгод из повсеместного электронного взаимодействия.

Для развития мышления, которое создает фундамент для серьезных сдвигов, необходимых для успешного развития электронного правления, важно учесть уроки, извлеченные другими юрисдикциями в начале работы с концепцией гражданского общества. В целом, они суммированы в рабочих принципах проекта MISTICA, реализуемого в странах Латинской Америки и Карибского бассейна¹⁴.

1. Интернет включает не только технические или коммерческие, но и социальные аспекты.
2. Важно стремление к равным возможностям доступа, разумному использованию и достижению социального эффекта.
3. Конечной целью является трансформация нашего общества.
4. Интернет предоставляет возможности, однако нет никакой необходимости увеличивать технологические рычаги.
5. Подход к решению проблемы «цифрового неравенства» должен быть коллективным, а не индивидуальным.
6. Социальное неравенство отражается и на интернете. Необходимо использовать преимущества его открытых сегментов и защищать их.
7. Интернет может форсировать существующие процессы развития человека.
8. Интернет предоставляет информацию, но не знания.
9. Создание новых знаний – это двигатель перемен, которые интернет может резко стимулировать, однако необходимо понять, как начать этот процесс.
10. Влияние интернета заключается в производимых им изменениях.
11. Важно, что использование ИКТ должно привести к социальным трансформациям, несущим позитивные социальные перемены в регионы.
12. Без интернета жить можно.
13. Социальный эффект от использования ИКТ находит свое отражение в индивидуальных и коллективных действиях и проектах.

Большинство серьезных исследований, направленных на решение проблем обеспечения доступа к ИКТ для широкого круга «ущемленных» слоев, в который попадают все люди, неспособные работать в интернете (в силу технических, экологических или образовательных причин), выявило, что электронное правление не смогло охватить это

¹³ Декларация доступна на сайте Сети исследований информатики сообществ (CIRN): <http://ciresearch.net>, <http://www.funredes.org/mistica/english/project/>

¹⁴ <http://www.funredes.org/mistica/english/project/>

многообразии¹⁵. Концепции технологического детерминизма и «предоставления услуг кому-либо» вместо «работы с кем-либо» зачастую приводят к односторонним взглядам на проблему выбора «оптимальных путей». Это слабо соотносится со взглядами подавляющего большинства населения, обладающего низким уровнем толерантности к трудностям, которое приходится убеждать в том, что данное изменение приведет к значительному улучшению повседневной жизни людей. Это довольно сложно выполнить в условиях относительной стабильности и вызывает повышенные трудности в условиях стремительных технологических изменений.

Подобная ситуация ставит под сомнение представления о непрерывном внедрении и приводит к концепциям прерывистого внедрения, базирующимся на психологических состояниях, предложенных Мооге (1991) после изучения распространения ИТ-продуктов и услуг в Силиконовой долине. Прерывистое внедрение ИКТ основывается на той предпосылке, что развертывание технологии просто не сможет прогрессировать до тех пор, пока она не начнет отвечать индивидуальным потребностям различных сегментов общества. Другими словами, существуют четкие расхождения между группами, участвующими и не участвующими во внедрении. Факты распространения инициатив электронного правления по всему миру служат некоторым подтверждением подобного предположения. В ответ на эту данность необходимо разработать подход, который включал бы два частных аспекта, учитывающие необходимость развития навыков использования ИКТ в качестве третьего жизненно важного навыка (наряду с грамотностью и умением считать) в масштабе всего общества, в сочетании с плюралистичным и многоуровневым подходом к предоставлению электронных услуг.

Электронное правление должно происходить по законам гражданского общества, и оно не может прогрессировать быстрее, чем его граждане (Vertucci, 2003). Национальные государства, донорские и международные организации не могут перейти на следующий уровень трансформации услуг без серьезного внимания к этому аспекту. Обучение, развитие навыков, образование и исследования являются, конечно же, жизненно важными факторами. Но для обеспечения электронной подготовленности граждан все это должно быть направлено на общества в целом. Недопустимо оставаться в состоянии ожидания, когда будут созданы соответствующие образовательные системы и рабочие места, так как может оказаться слишком поздно. Даже в системах, предусматривающих меры по поддержке обучения, достижение компетентности достаточно затруднено. Например, Microsoft заявила в ноябре 2003 года о результатах исследования, показывающего, что 60 процентов пользователей продукции компании не могут адекватно ими пользоваться (Carey, 2004). Carey (2004) продолжает изучать функциональный разрыв, существующий между гражданским обществом и услугами электронного правления, обусловленный неудачным проектированием системы этих услуг и недостаточной гранулярностью данных для обеспечения их адаптируемости в условиях разнородности гражданского общества.

Заключение

В данном докладе рассмотрена схема нового подхода к развитию электронных услуг на основе накопленного международного опыта. Большинство национальных государств, донорских и международных ведомств заявили о своем стремлении обеспечить максимальную продуктивность и уровень жизни граждан путем использования ИКТ. Очевидно, что для достижения таких результатов необходимо добавить политическое измерение, которое было бы сфокусировано на вопросах электронной подготовки граждан и развитии концепции гражданского общества в информационную эпоху. Определенный

¹⁵ См., например, <http://www.drc-gb.org>

международный опыт демонстрирует стремление к таким подходам и соответствующую приоритезацию финансирования. Для достижения необходимого эффекта необходимо принять на себя серьезные обязательства по развитию сотрудничества, проведению исследований и разработок и взаимодействию с гражданским обществом. Исторически так сложилось, что многие национальные государства, донорские и международные организации могли извлечь значительно большие выгоды от инвестирования в технологическую область и научные исследования. Такое стремление теперь необходимо перенести в область, до настоящего времени не считавшуюся приоритетной.

Bibliography

A full bibliography can be provided by contacting the author.