

## **ПЕРЕХОД К ОТКРЫТОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

С опорой на историческую ретроспективу, рассматриваются процессы использования информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении. Сформулированы причины неудач перехода к информационному обществу в советский период. Приведены данные международных рейтингов, характеризующие современные достижения России в процессе перехода к открытому правительству. Выделены основные вехи постсоветского этапа развития – информатизация государственного управления, электронное правительство, открытое правительство. На основе разработанных автором критериев, проведен сравнительный анализ концепций электронного правительства и открытого правительства. В общих чертах охарактеризован современный уровень открытости органов государственной власти РФ.

*Ключевые слова:* информационное общество, электронная Россия, электронное правительство, электронные услуги, электронная демократия, открытые данные, открытое правительство.

**E.A. Bakhtairova**

## **TRANSITION TO THE OPEN GOVERNMENT: ISSUES AND PROSPECTIVES**

Based on historical retrospective, considers the processes of using information and communication technologies in public administration. Formulated the reasons of failures of transition to the information society in the Soviet period. The shown data is the international ratings characterizing Russia's achievements in the process of transition to the open government. Main milestones in the post-Soviet phase of Informatization of public administration, e-government, open government. Based on the developed by the author of the criteria comparative analysis of the concepts of e-government and open government. In general described the current level of openness of the state authorities of the Russian Federation.

*Keywords:* information society, electronic Russia, the e-government, e-services, e-democracy, open data, open government.

Информационно-коммуникационные технологии играют все более значимую роль в жизни современного общества, превратившись на глазах одного поколения из инновационной сферы, в чем-то даже элитарной, «не для всех» – в широко распространенную технологию, играющую роль инфраструктурной. Она становится системообразующей для экономики, образования, общественной жизни. Информационные технологии, заложившие основы сетевого подхода,

стали для управленческой сферы таким же источником роста производительности, как электрическая энергия для промышленности на рубеже XIX–XX вв.

Новые возможности информационных технологий в первую очередь начали использовать предприятия частного сектора. Не будем заглядывать далеко в прошлое, приводить единичные яркие примеры использования информационных технологий в управлении бизнесом из 50-х, 60-х, 70-х годов. По нашему мнению, отсчет эры информационных технологий в управлении следует начинать с 80-х годов. В классическом учебнике по менеджменту, увидевшем свет в 1988 году в США и переведенном на русский язык в 1992 году, авторов Мескона и др. [1] мы находим главу, посвященную компьютерной революции. Авторы писали о том, что компьютерная революция привела к существенным изменениям в обработке информации в организациях. Одно из исследований в области практики управления показало, что электронная обработка данных и информационно-управляющие системы – это два наиболее широко применяемые в управлении инструмента. Их на тот момент использовали девять из десяти компаний. Появились настольные компьютеры, снизились цены на них, появилось первое поколение студентов с компьютерной грамотностью.

Компьютерная революция возникла не на пустом месте. Ее появление обусловлено развитием компьютерной техники и программирования с 40-х годов. Вначале развитие шло почти синхронно в СССР и США. Под синхронностью мы понимаем достижение аналогичных результатов по производительности компьютеров при разных технических решениях. Но в 60–70-х годах произошел перелом, СССР утрачивал свои позиции с сдал их окончательно в 80-х годах.

Один из многочисленных авторов, писавших о роли информационных технологий в экономической и социальной жизни общества, Мануэль Кастельс, чья книга «Информационная эпоха: экономика, общество и культура» была издана в США в 1996 и переведена на русский язык в 2000 году [2], затронул в ней вопрос о том, как связаны неудачи экономических реформ СССР с отставанием в компьютерной отрасли. Автор выдвигает гипотезу о том, что кризис, который подтолкнул реформы Горбачева, сотрясал основы советской экономики и общества, начиная с середины 1970-х годов, был выражением структурной неспособности советского варианта индустриализма обеспечить переход к информационному обществу. Автор утверждает: «По всем расчетам и показателям, Советский Союз пропустил революцию в информационных технологиях, которая сформировалась в мире в середине 1970-х годов».

Нельзя сказать, что никто в обществе не осознавал проблемы, обозначенной Кастельсом. Еще с 1960-х годов существовал проект Общегосударственной автоматизированной системы (ОГАС), разработанный В.М. Глушковым и его командой из Академии наук Украинской ССР. Но он требовал огромного количества материальных, управленческих и других ресурсов, по словам самого Глушкова, даже больше ресурсов, чем космический проект. Кроме ограниченности ресурсов, этот проект встречал и другие препоны и был окончательно похоронен в середине 1970-х годов, его элементы были реализованы лишь частично в военно-

промышленном комплексе, чего, конечно, было недостаточно для перехода к информационному обществу. (найти книгу как погас ОГАС или воспоминания Ма-линовского).

По мнению Кастельса, Советский Союз полностью прозевал начало эволюции персональных компьютеров, как, собственно, прозевала его, по его мнению, и IBM. Но, в отличие от IBM, проектирование и производство собственного РС, подозрительно похожего на американские аналоги, у Советского Союза заняло более десятилетия. Здесь Кастельс намекает на постановление о развитии производства средств вычислительной техники (#1180-420), принятое 30 декабря 1967 года ЦК КПСС и Советом Министров СССР. До сих пор многие уверены, что именно выполнение данного указа и переход на копирование архитектуры американской IBM-360 отечественную индустрию производства вычислительной техники неконкурентоспособной (<http://www.upweek.ru/edinaya-seriya-2.html>).

Следующий фактор, по мнению Кастельса, – заимствованное программное обеспечение. Советские машины 1960-х годов работали на отечественном языке ALGOL, который пролагал путь к интеграции систем, тогдашнему переднему краю вычислительной техники. Однако в 1970-х годах, чтобы оперировать на компьютерах американского типа, советские ученые разработали свою версию ФОРТРАНа, которая из-за развития программного обеспечения на Западе быстро устарела. Наконец, они начали копировать – без официального разрешения – любое программное обеспечение, появившееся в Америке, таким образом, вводя тот же самый механизм отсталости в область, в которой русские математики могли бы быть пионерами на переднем крае мировой науки.

Таким образом, делает Кастельс свой вывод, когда на Западе в течение 1970-х и начале 1980-х годов технологическая инновация ускорила, Советский Союз в своих ведущих промышленных секторах все больше полагался на импорт машин и перенос технологий, пользуясь преимуществом валютного Клондайка – экспорта сибирской нефти и газа.

Такой пространственный исторический экскурс предназначен для того, чтобы показать роль и значение информационных технологий в общественно-политической жизни, которые обуславливают стремление наших нынешних руководителей не отстать в этой гонке информатизации.

Таким образом, мы видим три причины упадка компьютерной отрасли, препятствовавших использованию компьютеров в управлении.

Во-первых, это отказ от разработки концепции информационной системы управления, то есть отсутствует необходимая теоретическая база, которая должна носить междисциплинарный характер и основываться на современных достижениях социальных, политических, экономических наук, менеджмента, администрирования и основ кибернетического подхода, разработанных еще советскими учеными. Отсутствие концепции привело к тому, что процесс информатизации, который в нашей стране, как и за рубежом, начался с частного сектора, носил хаотичный, несбалансированный, затратный характер, о чем пишут прак-

тики, такие как [3]. В настоящее время процессы информатизации государственного и муниципального управления проводятся в соответствии с западной концепцией информационного общества.

Во-вторых, отказ еще в советское время от разработки собственных компьютеров – аппаратного обеспечения (hardware), обусловил полную зависимость от западных поставщиков, и исправить это в настоящее время не представляется возможным.

В-третьих, копирование западных языков программирования и компьютерных программ – программного обеспечения (software). В бизнесе это выразилось в том, что в 90-е годы, когда начался бум корпоративных информационных систем, пытались внедрить западные программы для управления предприятиями, которые основаны на абсолютно чуждых традициях и моделях производственного управления. В итоге те предприятия, которые могли себе это позволить финансово, полностью переписывали программы под собственные бизнес-процессы. А те, кто испытывал финансовые ограничения, в основном это малый бизнес, перешли на коробочные варианты программного обеспечения, которое представлено в нашей стране единственной компанией – 1с. Для сферы государственного управления не существует готовых решений, программное обеспечение разрабатывается с нуля, но по-прежнему с использованием западных языков программирования.

Как мы уже отмечали, в свое время не удалось разработать отечественную концепцию информатизации, хотя попытка была – академик В.М. Глушков разработал и пытался внедрить Общегосударственную автоматизированную систему. В то же время на западе подобная концепция была разработана и успешно внедряется по всему миру. Это концепция информационного общества. В соответствии с определением Википедии, информационное общество – это общество, в котором большинство работающих занято производством, хранением, переработкой и реализацией информации, особенно высшей ее формы – знаний. Для этой стадии развития общества и экономики характерно:

- увеличение роли информации, знаний и информационных технологий в жизни общества;

- возрастание числа людей, занятых информационными технологиями, коммуникациями и производством информационных продуктов и услуг, рост их доли в валовом внутреннем продукте;

- нарастающая информатизация общества с использованием телефонии, радио, телевидения, сети Интернет, а также традиционных и электронных СМИ;

- создание глобального информационного пространства, обеспечивающего:

- (а) эффективное информационное взаимодействие людей;
- (б) их доступ к мировым информационным ресурсам;
- (в) удовлетворение их потребностей в информационных продуктах и услугах;

– развитие электронной демократии, информационной экономики, электронного государства, электронного правительства, цифровых рынков, электронных социальных и хозяйствующих сетей

Рассмотрим историческую ретроспективу реализации этой концепции на территории РФ.

В 1990-е годы использование информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении не была главным вопросом повестки дня, так как страна столкнулась со множеством других проблем. В то же время в 1994 году Указом Президента установлено, что основными направлениями государственной политики в сфере информатизации являются: обеспечение единства государственных стандартов в сфере информатизации, их соответствие международным рекомендациям и требованиям. Для обеспечения этого единства был создан Комитет при Президенте РФ по политике информатизации.

Новая эра информатизации государственного управления началась с принятия ФЦП «Электронная Россия» на 2002–2010 гг. Программа включала 3 этапа.

Первый этап (2002 г.) – формирование институциональных предпосылок к реализации мероприятий Программы.

Второй этап (2003–2004 гг.) – реализация организационных мероприятий по расширению и развитию проектов по интерактивному взаимодействию органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами и хозяйствующими субъектами.

Третий этап – (2005–2010 гг.) – создание предпосылок для массового распространения информационных технологий в экономике, а также для полной реализации прав граждан на доступ к информации и экономическую деятельность на основе использования информационных технологий.

Институциональные предпосылки к реализации мероприятий Программы (первый этап) реализованы в рамках концепции информатизации регионов. Процесс прошел очень быстро в 2000–2003 годах. Это видно по результатам мониторинга информатизации регионов, проведенном ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт проблем вычислительной техники и информатизации».

В ходе реализации Программы в обращение вошел термин «Электронное правительство», под которым, в соответствии с определением Википедии, понимают способ предоставления информации и оказания государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии.

Конечно, такая масштабная цель, как оказание государственных услуг в электронном виде, не могла быть решена с помощью одной программы Электронная Россия и в 2005 году начался следующий этап – административная реформа.

К настоящему времени проделана большая работа и «Электронное правительство» в нашей стране стало реальностью. Современная концепция представлена на сайте Министерства связи и массовых коммуникаций:

- Инфраструктура электронного правительства.
- Система межведомственного электронного взаимодействия.
- Перевод государственных услуг в электронный вид.
- Единая система идентификации и аутентификации.
- Электронная подпись.
- Электронная демократия.

Прогресс нашей страны при переходе к информационному обществу на фоне общемировых тенденций хорошо иллюстрируют международные ИТ-индексы (табл. 1).

Таблица 1

Россия в ИТ-рейтингах

| Название индекса                      | Описание индекса  | Web-сайт  | Позиция РФ |           |
|---------------------------------------|---|---|------------|-----------|
|                                       |   |   | 2012       | 2013      |
| Глобальный индекс инноваций           | Глобальный индекс инноваций (The Global Innovation Index) выпускается Корнуольским университетом, ISEAD и WIPO (World Intellectual Property Organization, подразделение ООН, специализирующееся на защите прав интеллектуальной собственности). Индекс состоит из двух подындексов: потребление инноваций (innovation input) и экспорт инноваций (innovation output). Для их расчета используются в общей сложности 84 показателя   | <a href="http://www.globalinnovationindex.org">http://www.globalinnovationindex.org</a> | 51         | 62 из 142 |
| Индекс готовности к сетевому обществу | Ежегодно издается Всемирным экономическим форумом и международной школой бизнеса INSEAD начиная с 2002 г. Индекс строится на основе 3 индексов-компонентов (среда, готовность, использование), каждый из которых включает по 3 подиндекса, характеризующих, соответственно: рыночную, политическую и инфраструктурную среду; готовность населения, предприятий и органов власти к применению сетевых технологий; использование ИКТ населением, предприятиями и органами управления. Для расчета Индекса в последних выпусках используется 71 показатель. Часть показателей основана на международной статистике, а часть получена на основе экспертного опроса менеджеров предприятий в оцениваемых странах.<br>Место России в рейтинге стран по этому Индексу входит в число контрольных показателей | <a href="http://www.weforum.org">http://www.weforum.org</a>                             | 56 из 142  | 54 из 144 |

| Название индекса                                   | Описание индекса   | Web-сайт  | Позиция РФ                        |      |
|--|--|---|-----------------------------------|------|
|  |  |   | 2012                              | 2013 |
|  | Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)»  |   |                                   |      |
| Рейтинг инновационных экономик ITIF                | Фонд информационных технологий и инноваций (Information Technology and Innovation Foundation – ITIF), независимая организация, базирующаяся в Вашингтоне, ежегодного составляет рейтинг инновационности экономик стран Европы, Азии и Североамериканского региона  |   | Последняя, четвертая группа стран |      |
| Индекс готовности к электронному правительству ООН | Индекс готовности к электронному правительству ООН (United Nations e-Government Readiness Index) раз в два года публикуется Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН, впервые подготовлен в 2001 году. Индекс включает три подындкса, характеризующих состояние человеческого капитала, ИКТ-инфраструктуры и веб-присутствия органов государственной власти. Первые два основываются на официальных статистических данных, а последний строится на основе результатов обследования веб-сайтов правительства и пяти министерств – финансов, здравоохранения, образования, труда, социального обеспечения. Место России в рейтинге стран по этому Индексу входит в число контрольных показателей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)» | <a href="http://unpan3.un.org/egovkb">http://unpan3.un.org/egovkb</a>   | 27 из 190                         |      |
| Индекс экономики знаний                            | Индекс экономики знаний (Knowledge Economy Index – KEI) публикуется Всемирным Банком. Индекс характеризует общий уровень продвижения страны или региона к экономике, основанной на знаниях и включает в себя 4 подындкса – образования, инноваций, ИКТ, экономического и институционального режима. Первые три подындкса образует Индекс знаний (Knowledge Index – KI), который рассчитывается отдельно  | <a href="http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp">http://info.worldbank.org/etools/kam2/KAM_page5.asp</a> | 55 из 144                         |      |

Источник: таблица составлена по: <http://tadviser.ru/a/143864>.

В целом различные рейтинги единодушны – Россия находится на рубеже первой и второй трети стран. Также из представленной в таблице информации мы видим, что 2 индекса – Индекс готовности к сетевому обществу и Индекс

готовности к электронному правительству ООН входят в число контрольных показателей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации и государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Развитие электронной демократии в нашей стране реализуется через концепцию «Открытое правительство». Сравнительный анализ электронного правительства и открытого правительства представлен в табл. 2.

Таблица 2

**Сравнительный анализ концепций электронного правительства  
и открытого правительства**

| Критерии сравнения             | Электронное правительство                                    | Открытое правительство  |
|--------------------------------|--|---|
| Курирующее ведомство           | Министерство связи и массовых коммуникаций                   | Министр без министерства  |
| Результат                      | Электронные услуги   | Открытые данные   |
| Предназначение                 | Оказание государственных услуг в электронной форме           | Обеспечение подконтрольности государства институтам гражданского общества   |
| Получатели                     | Граждане и организации, получающие государственные услуги    | Экспертное сообщество, граждане, организации, желающие получить информацию и деятельности государственных органов |
| Дополнительные знания и навыки | Общие знания и навыки работы на компьютере и в сети Internet | Специальные знания и навыки обработки информации в формате открытых данных  |
| Потребность                    | Потребность в получении государственной услуги               | Активная гражданская позиция, желание узнать больше о деятельности государства, желание высказать свою позицию    |

Дальнейшее развитие информационного общества – это электронная демократия. Под электронной демократией, в соответствии с определением Википедии, понимают форму демократии, характеризующуюся использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как основного средства для коллективных мыслительных (краудсорсинг) и административных процессов (информирования, принятия совместных решений – электронное голосование, контролирование исполнения решений и т. д.) на всех уровнях – начиная с уровня местного самоуправления и заканчивая международным.

**Список использованной литературы**

1. Основы менеджмента / М.Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури, Л.И. Евенко. – М. : Дело, 1992. – 701 с.
2. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. The information age: Economy, Society and Culture. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2000. – 607 с.



3. Информационные технологии и управление предприятием / В.В. Баронов, Г.Н. Калянов, Ю.Н. Попов, И.Н. Титовский. – М. : Академия АйТи, 2006. 326 с.

### **Информация об авторе**

*Бахтаурова Елена Александровна* – кандидат экономических наук, доцент, кафедра экономики и государственного управления, Байкальский государственный университет экономики и права, Россия, г. Иркутск, e-mail: lenokrus@mail.ru.

### **Author**

*Bakhtairova Elena Aleksandrovna* – Associate Professor, Department of Economics and Public Administration, Baikal State University of Economics and Law, Russia, Irkutsk, e-mail: lenokrus@mail.ru.