

УДК 351/354

Максат Касен,
к. п. н., доцент Евразийского национального университета имени Л. Н. Гумилева

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПОВЕСТКЕ ДНЯ: ЭВОЛЮЦИЯ КОНЦЕПЦИИ¹

Аннотация

В статье анализируются глобальные усилия международного сообщества по сотрудничеству в области развития электронного правительства за последние два десятилетия и приводятся аргументы, почему необходимо наметить международную повестку дня, которая бы учитывала типичные вызовы, с которыми сталкиваются развитые и развивающиеся страны при реализации проектов электронного правительства. Проведен анализ совместных усилий мирового сообщества в деле пропаганды идеи электронного правительства как универсальной ценности и инструмента для достижения более эффективного государственного управления, рассматриваются вопросы гармонизации правовых и практических аспектов реализации этой инновации в глобальном масштабе.

Ключевые слова: электронное правительство, международное сотрудничество, эволюция, концепция.

Аңдатпа

Мақалада соңғы екі он жылдықтағы электрондық үкіметті дамыту саласындағы ынтымақтастық бойынша халықаралық қоғамдастықтың жаһандық күш-жігері талданады, дамыған және дамушы елдердің электрондық үкімет жобаларын іске асыруда кездесетін типтік тегеуріндерді ескеретін, халықаралық күн тәртібін белгілеу қажеттігіне дәлелдер келтіреді. Әлемдік қоғамдастықтың тиімді мемлекеттік басқаруға қол жеткізу үшін әмбебап құндылықтар мен құрал ретінде электрондық үкімет идеясын насихаттау ісіндегі бірлескен күш-жігеріне, ғаламдық ауқымда осы инновацияларды іске асырудың құқықтық және практикалық аспектілерін үйлестіру мәселелеріне талдау жүргізіледі.

Тірек сөздер: электрондық үкімет, халықаралық қарым-қатынас, эволюция, тұжырымдама.

Abstract

In his article the author analyzes the global efforts of the international community to cooperate in the field of e-government during the past two decades, and argues why it is necessary to set up the international agenda that takes into account the typical challenges that developed and developing countries face in implementation of e-government projects. For example, it presents the analysis of the joint efforts of the international community in promoting the idea of e-government as a universal value and a tool to achieve better governance as well as harmonization of legal and practical aspects of the innovation realization on a global scale.

Keywords: e-government, international cooperation, the evolution of the concept.

Электронное правительство как глобальный политический феномен

В декабре 2011 года, благодаря совместным усилиям со стороны правительства США и Индии, впервые в истории человечества удалось разработать универсальную открытую платформу для пропаганды концепции электронного правительства в глобальном масштабе. Основная цель создания этой платформы – это размещение специального депозитария, который содержал бы в открытом доступе исходные коды программного обеспечения сервера базы государственных данных проекта www.data.gov – одного из успешно реализованных проектов электронного правительства США на федеральном уровне [1].

Основная ценность открытого депозитария заключается в том, что он позволяет правительству любого государства использовать без каких-либо ограничений исходные технологические коды программного обеспечения систем электронного правительства США, которые были разработаны американскими учеными и специалистами. Эти информационные системы, которые были внедрены в систему государственного управления несколько лет назад, фактически доказали свою экономическую эффективность как на федеральном, так и на местном уровне. В первую очередь этот проект поможет многим государствам мира ускорить запуск собственных порталов электронного правительства с открытыми правительственными данными. Принимая во внимание тот факт, что создание и тестирование

¹ Эмпирической основой для написания этой статьи стали результаты научных исследований по развитию электронного правительства в США, проведенных автором в ходе его годичной научной стажировки в Иллинойском университете (г. Чикаго) в 2011–2012 гг. по гранту Фулбрайта.

программного обеспечения, необходимого для таких общенациональных проектов, является весьма трудоемким и дорогим с финансовой точки зрения, эта инициатива, несомненно, является реальным вкладом правительства США в дело глобализации концепции электронного правительства в мировом масштабе.

Необходимо отметить, что данная инициатива является одним из политических усилий администрации Президента США по продвижению доктрины открытого правительства и развития гражданского общества. Например, одним из самых первых законодательных документов, подписанных Бараком Обамой сразу после его инаугурации в качестве главы государства в январе 2009 года, стал президентский меморандум о транспарентности и открытости правительства, который фактически установил принципы прозрачности, участия и сотрудничества в качестве базовых признаков открытого государства и общества [2].

В этом отношении, депозитарии, несомненно, способствовали распространению ценностей открытого электронного правительства на международном уровне. Принимая во внимание тот факт, что он предоставляет фактически открытый доступ к исходным кодам программного обеспечения с правом их неограниченного использования и редактирования, эта инициатива будет стимулировать независимых разработчиков и программистов из многих стран совершенствовать компьютерные приложения, созданные с использованием открытого кода. Таким образом, инициатива сможет добиться еще одной политической цели – роста прозрачности и гражданского участия в реализации многих инициатив электронного правительства во всем мире, рассматривая открытую платформу проекта электронного правительства США в качестве модели для подражания и распространения демократии в глобальном масштабе.

Кроме того, в сентябре 2011 года была запущена многосторонняя международная инициатива – Партнерство «Открытое правительство» (Open Government Partnership). Основная цель этой интернациональной инициативы – сделать систему государственного управления и национальное правительство прозрачнее и ответственнее перед своими гражданами по всему миру. Учитывая тот факт, что проект носит более глобальный характер по сравнению с открытым депозитарием электронного правительства, гипотетически в будущем он сможет проложить путь для гармонизации технологических процедур реализации электронного правительства и развития новых инновационных подходов в этом направлении, т. е. превратить концепцию электронного правительства в поистине глобальный проект всего человечества.

В этом отношении новизна данной инициативы будет оценена лучше, если прибегнуть к анализу и сравнению ее с другими международными усилиями по сотрудничеству в деле развития и распространения идеи электронного правительства за последние десятилетия.

Электронное правительство в международной повестке дня: эволюция концепции

Появление информационных и телекоммуникационных технологий сильно повлияло на развитие многих стран мира. Очевидное влияние технической революции уже не ограничивается только экономикой, такие сферы, как культура и политика, также быстро видоизменяются под влиянием этого поистине всеобъемлющего тренда. Сегодня политические лидеры многих стран мира начинают рассматривать феномен электронного правительства в качестве эффективной платформы для реформирования государственного управления. Они признают необходимость совместного планирования будущего развития этой концепции, фактически рассматривая его в качестве нового импульса для ускорения социально-политического и экономического развития не только развитых, но и развивающихся стран, эффективного способа решения многих проблем, начиная от борьбы с коррупцией до обеспечения благоприятных условий для дальнейшего развития гражданского общества и демократии. Таким образом, электронное правительство превращается из вопроса сугубо внутренней национальной повестки дня в дело мировой политики. Тематика, связанная с развитием электронного правительства, начинает играть более важную роль на различных саммитах и конференциях, например, организованных в рамках Организации Объединенных Наций, Европейского союза, группы «Большой восьмерки» и многих других. В этой связи механизм электронного правительства сегодня рассматривается как универсальный инструмент, который может быть использован любой нацией для решения общих вопросов на новой более эффективной технологической основе.

Надо отметить, что электронное или цифровое правительство и открытое правительство (или, как еще его иногда называют, Правительство 2.0) – это разные понятия. Революции в информационно-коммуникационных технологиях с беспрецедентной скоростью меняют традиционное понимание таких устоявшихся за последние столетия политических парадигм, как государство, государственное управление, демократия, бюрократия, подотчетность и прозрачность правительства и т. д. В этой связи разработка новых технологий как часть этого, на первый взгляд, технологического процесса оказывает самое непосредственное влияние на появление различных политических концепций и их постоянную трансформацию в соответствии с последними достижениями в сфере высоких технологий, в частности новых идей по стимулированию более эффективного взаимодействия между правительством и гражданами. Например, с появлением Интернета в начале 1990-х годов, идея создания электронного правительства рассматривалась как необходимый процесс в деле модернизации государственного управления, трансформации всей традиционной «бумажной» системы [3] и перехода к цифровому аналогу, но уже без общепринятого одностороннего процесса принятия административных решений и слабой обратной связи с людьми [4].

Таким образом, сама концепция электронного правительства была задумана как платформа для реформирования государственной системы, основанной на предоставлении информации и услуг гражданам в режиме онлайн.

Однако появление различных социальных медиатехнологий и в конечном итоге их активное использование в государственном секторе в течение последующего десятилетия привели к появлению новых гипотез и понятий, например, таких как правительство 2.0 или открытое правительство [3]. Таким образом, открытое правительство сегодня рассматривается как государственная система, основанная на предоставлении интерактивных услуг гражданам с помощью новых технологий, таких как социальные медиа, платформы открытых данных, интерактивное телевидение, интерактивные мобильные платформы и т. д.

Более того, будучи сегодня неотъемлемой частью парадигмы электронного правительства, концепция открытого правительства имеет явно выраженную политическую основу, так как ее конечная цель – это идея прозрачности и подотчетности государственного сектора, а также наращивание сотрудничества с институтами гражданского общества. Это уже двусторонний процесс, основанный на использовании коллективных знаний людей с применением социальных медиа и мобильных приложений [3] и открытых данных [5]. Таким образом, это не только вопрос преобразования государственного сектора, но и появления новых социальных феноменов, которые в последующем потребовали совместных усилий от правительств на местном, национальном и даже международном уровне.

«Большая восьмерка» и развитие первых глобальных инициатив электронного правительства

Первые совместные усилия в деле продвижения идеи электронного правительства могут быть прослежены в итогах министерской конференции «Большой семерки» по информационному обществу, которая была созвана в Брюсселе 25–26 февраля 1995 года. Основная цель форума заключалась в консолидации совместных усилий по созданию глобального информационного общества. Она показала значительный интерес корпоративного сектора к глобальному сотрудничеству в деле реализации крупномасштабных информационно-технических проектов, включая электронное правительство, поскольку представители ряда крупнейших компьютерных и телекоммуникационных корпораций приняли участие в конференции наряду с министрами семи наиболее экономически развитых стран [6].

Результаты конференции в Брюсселе были отражены в одиннадцати проектах по построению глобального информационного общества [7]. На конференции представители правительства стран «Большой семерки», а именно США, Великобритании, Японии, Германии, Франции, Канады и Италии, определили ряд прорывных проектов, где международное сотрудничество могло бы быть более эффективным. Среди отобранных проектов был и так называемый компонент «правительство он-лайн». Таким образом, впервые в истории международных отношений идея электронного правительства была

выделена в качестве глобального приоритета для представителей наиболее развитых стран планеты. Примечательно, что еще одним результатом конференции стал тот факт, что были названы конкретные страны, ответственные за развитие данных проектов. Например, Великобритания была ответственна за развитие компонента «правительство он-лайн», Япония и Канада – за развитие глобальной системы широкополосных сетей и т. д. [7].

Однако эти инициативы не предлагали конкретных мер по их продвижению в глобальном масштабе, то есть фактически в своей реализации они носили ограниченный характер, так как были предназначены к осуществлению только в развитых странах мира. Сам тот факт, что информационные технологии находились на заре своего развития, помешал распространению идеи электронного правительства в более глобальном масштабе, и даже сам термин «электронное правительство» стал популярным только в гораздо более позднее время [8].

Хотя технологические инновации могут предоставить новые возможности в решении экономических и социальных проблем в развитых и развивающихся странах, не следует забывать, что подавляющая часть населения стран с низким уровнем жизни по-прежнему находится за порогом информационной революции, за порогом «третьей волны» по образному выражению философа-футуролога Элвина Тоффлера. Кроме того, расширение цифрового разрыва, наряду с экономическими проблемами, подрывает межкультурное взаимопонимание между народами развитых и развивающихся стран. Поэтому именно эти вопросы нашли свое отражение в Хартии глобального информационного общества, принятой на саммите лидеров «Большой восьмерки» 22 июля 2000 года на острове Окинава (Япония).

Основное отличие от предыдущего саммита 1995 года заключается в том, что в ходе форума на острове Окинава лидеры восьми промышленно развитых стран мира уделили особое внимание девяти инициативам, направленным на решение этих вопросов. Среди этих проектов была и «Инициатива глобального цифрового разрыва», выдвинутая целевой группой под эгидой Всемирного экономического форума для реализации в развивающихся странах [9]. Целевая группа является некоммерческой организацией, состоящей из тридцати четырех представителей сектора высоких технологий, корпораций, университетов и межправительственных организаций. Таким образом, впервые представители неправительственных организаций и академических кругов были привлечены к глобальному продвижению идеи электронного правительства. Кроме того, лидеры «Большой восьмерки» пригласили представителей девяти развивающихся стран (Боливии, Бразилии, Китая, Египта, Индии, Индонезии, Сенегала, Южной Африки и Танзании), чтобы они представляли на саммите интересы остального развивающегося мира [9]. Участники пришли к единому мнению, что все страны должны предпринимать более конкретные шаги в деле построения единого информационного пространства:

- уменьшение цифрового неравенства между странами;
- способствование тому, чтобы информационные и коммуникационные технологии играли большую роль в развитии;
- создание глобального информационного общества, основанного на международной солидарности [13].

Итоги разработки национальных концепций по построению информационного общества, конференции «Большой восьмерки», принятие Окинавской Хартии, несомненно, воплотили в реальность многие идеи футурологов, грезивших о новом обществе. Документы, подписанные представителями «Большой восьмерки», не только привели к практическому воплощению национальных моделей электронного правительства, но и способствовали распространению этой идеи во всем мире.

Более того, представители развитых стран мира не только определили основные направления развития электронного правительства, но и выработали конкретные шаги по осуществлению глобальных проектов создания мирового информационного пространства. Согласованные действия ряда технологически развитых стран дали большой толчок развитию и повсеместному распространению таких передовых когда-то технологий, как спутниковая телекоммуникация, телемедицина, дистанционное образование, электронная сейсмология, системы обеспечения информационной безопасности личности и защиты персональных данных. Некоторые из этих нововведений начали впоследствии внедряться и в Казахстане.

Глобальные перспективы электронного правительства: Повестка дня 2020 и Партнерство «Открытое правительство»

Хотя инициативы лидеров «Большой восьмерки» косвенно способствовали распространению феномена электронного правительства во многих странах мира, сама концепция рассматривалась в контексте общего развития информационного общества. В этой связи необходимо отметить, что первые совместные усилия, направленные исключительно на развитие электронного правительства, были предприняты во время конференции, посвященной будущему электронному правительству – «Повестка дня 2020», 6–7 марта 2008 года в городе Гаага (Нидерланды). В работе конференции приняли участие старшие должностные лица, ответственные за развитие электронного правительства в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), для обсуждения таких вопросов, как:

- роль электронного правительства в развитии народов,
- влияние электронного правительства на развитие экономики,
- глобальная повестка дня электронного правительства [14].

Более того, 20 сентября 2011 года представители восьми стран мира (Бразилии, Индонезии, Мексики, Норвегии, Филиппин, ЮАР, Великобритании и США) подписали декларацию «Партнерство – Открытое правительство», которая была направлена на распространение идеи электронного правительства в глобальном масштабе. Позже более 50 стран мира выразили намерение присоединиться к этой инициативе [15].

Основным отличием от предыдущих глобальных инициатив в сфере развития концепции электронного правительства стало активное участие развивающихся стран в этом проекте. Таким образом, международные усилия в этом направлении становятся поистине глобальными, затрагивающими не только исключительно развитые, но и развивающиеся государства. Кроме того, путем присоединения к инициативе государства-члены ежегодно принимают обязательства, реализовывают их и докладывают об их успешном выполнении, т. е. повышаются открытость и ответственность государственного управления не только на национальном, но и на международном уровне. Электронное правительство, казавшееся ранее делом сугубо внутренней политики, превращается в предмет внешнего контроля со стороны всего мирового сообщества на постоянной основе. Таким образом, эта новая многосторонняя инициатива может проложить путь для демократизации государственного сектора и продвижения инициатив открытого правительства во всем мире. В этой связи необходимо отметить, что страны-участницы партнерства поставили перед собой следующие универсальные обязательства по развитию идеи электронного правительства в глобальном масштабе:

- повышение качества государственных услуг;
- интеграция с интересами общества;
- эффективное управление государственными ресурсами;
- создание безопасных общественных платформ;
- улучшение корпоративной отчетности [16].

Несмотря на тот факт, что участие в этой глобальной инициативе возможно только для стран, присоединившихся к данному проекту и взявших на себя определенные обязательства, «Партнерство – Открытое Правительство» – это первый шаг в создании глобальной сетевой платформы для обмена идеями, знаниями и технологиями по вопросам, касающимся развития электронного правительства.

Выводы: основные периоды развития концепции и их характеристики

Для лучшего понимания вышеперечисленных глобальных инициатив в сфере распространения идеи электронного правительства представляется целесообразным анализ основных периодов развития концепции электронного правительства как универсальной ценности и их ключевых характеристик (например, основная политическая идея того или иного периода; окружающий политический и экономический фон; задачи и основные заинтересованные политические стороны инициатив; уровень политического участия и т. д.), которые бы лучше отражали коренные преобразования в развитии концепции электронного правительства за последние десятилетия в мировом масштабе.

Первый этап (1995–2007 годы): идея развития глобального информационного общества и появление инициативы «Правительство он-лайн». Это был период, когда впервые лидерами стран «Большой восьмерки» были инициированы совместные проекты в сфере разработки концепции электронного правительства. Однако сам феномен электронного правительства рассматривался в эти годы скорее как побочный результат глобального развития информационного общества в основном из-за неразвитости тогдашних информационных технологий и самой идеи.

Характеристики первого этапа:

1. **Основная политическая идея:** «Правительство он-лайн»;
2. **Окружающий политический и экономический фон:** развитие глобального информационного общества;
3. **Задачи:** развитие онлайн-услуг, решение проблемы цифрового разрыва, общая информатизация;
4. **Основные заинтересованные стороны:** страны «Большой восьмерки»;
5. **Уровень участия:** закрытый, ограничивается только восьмью наиболее развитыми странами мира.

Второй этап (2008–2011 годы): разработка глобальной концепции электронного правительства. Этот период характеризуется появлением первых разработок в сфере глобального продвижения идеи электронного правительства. Еще одно отличие от предыдущего этапа – это более расширенный уровень участия, главным образом, за счет 34 государств–участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Несмотря на то, что инициативы разрабатывались в основном под эгидой этой организации, в этом процессе принимали участие и представители некоторых развивающихся стран в качестве наблюдателей.

Характеристики второго этапа:

1. **Основная политическая идея:** электронное правительство для развития экономики;
2. **Окружающий политический и экономический фон:** мировой экономический и финансовый кризис (меры жесткой экономии, сокращение бюджета и т. д.);
3. **Задачи:** развитие более совершенных электронных услуг для граждан и бизнеса;
4. **Основные заинтересованные стороны:** в основном развитые страны;
5. **Уровень участия:** селективный, ограничивается только членами ОЭСР.

Третий этап (2011 – по настоящее время): идея «Открытого правительства». «Партнерство – Открытое правительство» является первой действительно глобальной инициативой, направленной на объединение в глобальном масштабе открытых платформ электронных правительств.

Характеристики третьего этапа:

1. **Основная политическая идея:** открытое правительство (или правительство 2.0): подотчетность и прозрачность;
2. **Окружающий политический и экономический фон:** социальные протесты во всем мире;
3. **Задачи:** развитие электронных услуг, направленных на улучшение подотчетности правительства, роста гражданского участия в процессе реализации концепции электронного правительства;
4. **Основные заинтересованные стороны:** развивающиеся и развитые страны;
5. **Уровень участия:** открытый для стран, которые присоединились к инициативе и взяли на себя определенные обязательства.

В заключение необходимо отметить, что данное исследование представляет собой ретроспективный анализ глобальных вызовов совместных усилий в деле продвижения электронного правительства с точки зрения унификации процедурных аспектов ее реализации. В этой связи анализ текущих политических событий в вопросах глобализации этой идеи во всем мире свидетельствует о том, что, несмотря на впечатляющие достижения всего человечества в этом направлении, которые воплотились в таком амбициозном проекте как «Партнерство – Открытое правительство», дальнейший прогресс по продвижению электронного правительства потребует решения еще очень многих вопросов, в частности,

смягчения последствий глобального цифрового разрыва между развитыми и развивающимися государствами, гармонизации соответствующего законодательства и правовых процедур реализации этой инициативы в разных странах, и, наконец, пропаганды ее в мировом масштабе.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- 1 *Data.gov Goes Global* (2011). <http://www.whitehouse.gov/blog/2011/12/05/datagov-goes-global>
- 2 Harrison T. M., Santiago G. G., Burke B., Cook M., Cresswell A., Helbig N., Hrdinova J. and Pardo T. (2011) *Open government and e-government: democratic challenges from a public value perspective. Proceedings of the 12th Annual International Conference on Digital Government Research. June 12–15, 2011. College Park, Maryland.*
- 3 Khan G. F., Young H. Y. and Park H. W. (2012) *Social media use in public sector: a comparative study of the Korean & US government agencies. Proceedings of the 8th International Conference on Webometrics, Informatics and Scientometrics & 13th COLLNET Meeting, 23–26 October 2012, Seoul, South Korea. Retrieved from: <http://collnet2012.ndsl.kr/wsp/submission/submitted.jsp> (November 2012).*
- 4 Chun S. A., Shulman S. and Sandoval A. R. (2010) *Government 2.0: Marking connections between citizens, data and government. Information Polity 15(1–2): 1–9.*
- 5 Mergel I. (2010) *Government 2.0 revisited: social media strategies in the public sector. American Society for Public Administration 33(3): 7, 10.*
- 6 *Conclusions of G7 Summit “Information Society Conference” (1995). <http://europa.eu/rapid/press-ReleasesAction.do?reference=jDOC/95/2&format=jHTML&agedj1&languagejEN&guiLanguagejen>*
- 7 Zillhardt S. (1998) *Bibliotheca universalis: a G-7 global information society pilot project. 64th International Federation of Library Associations General Conference. August 16 – August 21, 1998. Amsterdam, Netherlands. <http://archive.ifla.org/IV/ifla64/031-98e.htm>*
- 8 Yildiz M. (2007) *E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. Government Information Quarterly 24(3): 646–665.*
- 9 Brown L. C. (2002) *G-8 collaborative initiatives and the digital divide: readiness for e-government. Proceedings of the 35th Annual Hawaii International Conference on System Sciences, 7–10 January, 2002, Hilton Waikoloa Village, Island of Hawaii. http://www.hicss.hawaii.edu/HICSS_35/HICSSpapers/PDFdocuments/ETEPO06.pdf*
- 10 *Окинавская Хартия глобального информационного общества // Дипломатический вестник. – 2000. – № 8. – С.51–56.*
- 11 *Who pays for information society / Sh. Peyer (Ed.). – Lausanne: Bread for all, 2005. – 65 p.*
- 12 *Outcome documents of the World Summit on the Information Society (WSIS). – Geneva: ITU, 2006. – 95 p.*
- 13 *Global Digital Solidarity Fund // <http://www.dsf-fsn.org/>*
- 14 *Conclusions of the OECD E-Leaders Conference “The Future of E-Government – Agenda 2020” (2008). <https://www1.oecd.org/governance/eleaders/43340370.pdf>*
- 15 Tinati R., Halford S., Carr L. and Pope C. (2012) *Using mixed methods to track the growth of the web: tracing open government data initiatives. http://eprints.soton.ac.uk/335270/1/WWW12_Web_Science_Track_-_Tracing_Open_Government_Data_Initiatives.pdf*
- 16 *The Open Government Partnership (2012). <http://www.opengovpartnership.org/country-commitments>*