

Бондаренко С.В.,
доктор социологических наук,
г. Ростов-на-Дону

Модель организации сотрудничества власти и гражданского общества в реализации проектов «электронного государства»

В статье рассмотрена авторская модель организации сотрудничества власти и гражданского общества в реализации проектов «электронного государства». В условиях формирования «общества знаний» совместные проекты власти и социума способны внести существенный вклад в формирование благоприятной для человека среды обитания в киберпространстве.

Развитие «электронного государства» (частью которого является «электронное правительство») подразумевает формирование цифровой среды обитания современного человека, в которой он проводит все больше времени как рабочего, так и времени досуга, учебы, общественной деятельности. Очевидно, что столь масштабные проекты обустройства новой сферы не могут быть реализованы силами бюрократии.

Далее по тексту мы рассмотрим авторскую модель сотрудничества власти и структур гражданского общества в реализации проектов «электронного государства». Это сотрудничество является частью дискурса коллективного поиска путей развития территорий и развития интеллектуальных ресурсов, прежде всего в рамках территориальных сообществ.

На сегодняшний день в России политика в этой сфере де-факто отсутствует, прежде всего, в силу примата идеологии технологического детерминизма. Не только у чиновников, но и у части представителей академической науки принято считать, что развернув сеть

компьютеризированных артефактов и зарубежных технологических решений, можно автоматически преобразовать отношение государства и граждан.

Поскольку «электронное государство» все-таки не технический проект, а феномен социально-политический с компьютерной составляющей, развитие территорий невозможно без использования технологических решений всеми заинтересованными группами. В общественных науках общепризнанна важность координации коллективных усилий в реализации масштабных инфраструктурных проектов.

Методологические подходы к осуществлению сотрудничества

Методологически выделяют два подхода к потенциальному осуществлению сотрудничества: *объединенный* и *скоординированный* [1]. Цель объединенного подхода состоит в интеграции систем, процессов и структур в интересах достижения заявленной цели [2]. Скоординированный подход не столь организационно формализован и в большей мере использует разнообразие акторов, а также их возможностей в рамках сетевой модели взаимодействий. Общность цели в этом случае служит скорее как основополагающий принцип примирения возможных противоречий.

Применительно к тематике «электронного государства» упомянутые подходы относятся, в первую очередь, к муниципальному и межмуниципальным уровням. На этих уровнях виртуальные сетевые сообщества [3] имеют возможность осуществлять политическое действие не только в онлайн, но и в оффлайн, влияя на развитие территорий. Основанные на существующей инфраструктуре формирующегося «электронного государства» взаимодействия позволяют осуществить становление не только «электронных муниципалитетов», но и ускоренными темпами развивать цифровую экосистему местных сообществ.

Практические действия по реализации упомянутого тренда (апробированного в ряде стран) [4] предусматривают не только организационные трансформации, о которых мы еще поведем речь, но и

переход на новый уровень философии управления в местных органах власти. Кроме того необходимо повышение информационной культуры всех заинтересованных акторов, а также осознание представителями власти и гражданского общества политических коннотаций применения современных телекоммуникационных технологий.

Ни один из упомянутых нами выше методологических подходов не является универсальным и выбор модели организации сотрудничества осуществляется исходя не из групповых целей, а исходя из реалий расстановки акторов в политическом поле и возможности достижения консенсуса в интересах развития территорий. Поскольку речь идет о сотрудничестве структур гражданского общества с администрациями различного уровня, выбор упомянутых подходов, даже при наличии однозначно выраженного стремления власти к сотрудничеству, в значительной степени предопределен дискурсом власти по отношению к взаимодействиям с негосударственными акторами и гражданами.

Стадии трансформации дискурса власти по отношению к взаимодействиям с негосударственными акторами и гражданами

Будем различать стадии трансформации дискурса:

- отсутствия сотрудничества;
- организаторский;
- консультативный;
- парсипативный.

Уточним смысловое наполнение упомянутых дискурсов. При этом отметим, что трансформация дискурса происходит в силу объективных изменений происходящих в обществе, а отдельные волюнтаристские эксперименты инновационно ориентированных чиновников хотя и имеют место, однако не оказывают системного влияния на господствующие политические практики.

В рамках дискурса *отсутствия сотрудничества* власть считает себя самодостаточной в реализации проектов «электронного государства». И у

социума нет объединяющей цели, к которой граждане могли бы стремиться, координируя свои действия через киберпространство в процессе использования возможностей открывающихся благодаря цифровой инфраструктуре. Поэтому сотрудничество с «электронным государством» представляется бессмысленным как для отдельных граждан, так и для «третьего сектора» в целом.

В таком дискурсе виновата власть, которая отказываясь от диалога с обществом, подменяет его идеологией технологического детерминизма. Это опасно для общества, которое правящая элита декларативно ориентирует на модернизационный вектор развития, а на практике не стимулирует общественную активность, благодаря которой и становятся возможными инновации. Косвенным образом речь идет о крайней неэффективности существующей структуры власти и системы управления.

Организаторский дискурс. После того как в силу различных детерминант граждане начинают задумываться о способах гражданской самоорганизации, о том, какими мощными рычагами повышения качества жизни эти формы общественной жизни могут стать, начинается переход ко *второму этапу* эволюции отношений бюрократии и граждан. В рамках нового дискурса осуществляется поиск общих точек интереса в сотрудничестве с властью, а в структурах власти появляются инновационно ориентированные чиновники. Это сотрудничество в интересах, прежде всего, развития территорий и противостояния тем представителям бюрократии, которые тормозят назревшие перемены.

В процессе взаимодействий в возникающих в сети публичных дискуссионных площадках поддержка идеи конструктивного сотрудничества с властью в сфере развития «электронного государства» (и, прежде всего «электронных муниципалитетов»), со стороны знаковых акторов, которые пользуются моральным авторитетом в социуме. Эта неформальная поддержка очень важна для становления новых гражданских институций и трансформации властного дискурса.

В рамках организаторского дискурса администрация обеспечивает информирование граждан о принимаемых общественно значимых решениях с использованием возможностей сети Интернет и мобильных телефонных сервисов. Несмотря на наметившийся рост общественной активности, граждан не привлекают к проектам «электронного государства» и информационный поток о происходящих изменениях в отношениях государства и граждан однонаправлен.

Тем не менее, благодаря структурам гражданского общества и объективным законам развития цифровой экосистемы население все больше осознает как важность новой среды обитания, так и необходимости воздействия на процессы ее формирования. Во многом ситуацию с участием граждан в формировании «электронного государства» детерминируют и общеполитические процессы в стране связанные с развитием модели демократии.

Если организационный дискурс характерен для модели «электронного правительства» 1.0, то *консультативный дискурс* отражает переход к модели 2.0. Эта модель более открыта для взаимодействий государства и граждан. Соответственно и участие граждан в проектах «электронного государства» становится более востребованным по сравнению с организаторской стадией. Эта востребованность скорее отражает перемены в обществе, чем практики стратегических действий чиновников.

В качестве иллюстрации упомянем существенную роль совместного принятия в онлайн-решиях связанных с планированием развития городской инфраструктуры. Постепенно и власть понимает выгоды взаимодействий с населением, позволяющих снизить социальную напряженность.

Появляются общественные инициативы, в первую очередь связанные с противодействием формированию системы тотального контроля и использования персональных данных без согласия граждан. Начинает формироваться общественная повестка дня, обусловленная как экономико-правовыми проблемами обусловленные изменением отношения социума к

размещаемой в телекоммуникационных сетях интеллектуальной собственности, так и с политической самоорганизацией, связанной с происходящими в оффлайне событиями. Общественный интерес к тематике киберпространства подогревают как многочисленные сообщения масс-медиа о фактах киберпреступности, так и кибератаки на критическую инфраструктуру государства.

Стремление власти методами ужесточения законодательства подавить в киберпространстве общественно-политическую активность части населения оказываются неэффективными, как по причине возрастающей сложности сетевых технологий, так и глобальности размещения контента, доступ к которому государство не всегда может контролировать. В рамках коммуникативных взаимодействий власти и населения поток информации все в большей степени однонаправлен, хотя чиновники и начинают использовать сети для зондирования общественного мнения по различной тематике.

Постепенно выясняется, что даже развернутые системы «электронного государства» не надежны. Технические сбои компьютерных систем, наносящие ущерб, как отдельным гражданам, так и бизнесам все чаще становятся объектом внимания масс-медиа. Развитие технологий способствует появлению многочисленных ранее не существовавших угроз национальной безопасности, как на региональном, так и общенациональном уровнях. Этот перечень можно продолжать долго.

Уже в ближайшие годы мы станем свидетелями того как несовершенство бюрократических процедур станет препятствовать прогрессу «электронного государства». Приверженность элиты к идеологии технологического детерминизма, о которой мы ранее вели речь, изначально не предусматривала необходимости административной реформы, инструментами которой (а не самоцелью) должны быть компьютерные технологии.

Нарастают противоречия между эффективностью использования компьютерных технологий в бизнесе и государственном секторе. Киберпространство все больше становится политически чувствительной областью. Большинство инициатив де-факто являются умозрительными социальными экспериментами, не оканчивающимися практическими действиями. Тем не менее, в полной мере их нельзя назвать бессмысленными, поскольку отражая настроения граждан, они способствуют кристаллизации понимания важности коллективных усилий реализуемых с использованием возможностей «электронного государства».

В гражданском обществе идут процессы самоорганизации, создания общественных организаций, не дающих покоя чиновникам на всех уровнях, и создание такого рода структур занимающихся осуществлением общественного контроля в киберсреде вписывается в тренды социального и политического формирования «информационного общества». Бюрократия осознав, что сопротивление процессам самоорганизации общества приведет к уменьшению легитимности власти, перестает оказывать сопротивление поиску новых идей, созданию новых структур влияющих на развитие «электронного государства».

«Электронное правительство» модели 3.0, для которого характерен *парсипативный дискурс* взаимодействия власти и общества, открыто к сотрудничеству с заинтересованными в развитии новых технологий группами и отдельными экспертами. Поток информации становится двунаправленным, и граждане активно влияют на принятие властью решений затрагивающих ключевые общественные сферы. Трансформация дискурса произойдет в результате последовательной политики, ориентирующей чиновников на сотрудничество со всеми конструктивно ориентированными акторами.

В странах с развитыми демократиями только намечается переход к модели 3.0. Этот переход не может быть осуществлен директивными методами, поскольку, прежде всего, необходимо доверие между всеми

заинтересованными лицами. Только тогда актуализируются объединенный и скоординированный подходы к осуществлению сотрудничества. Требуются и многочисленные научные исследования трансформации ткани общественных отношений в условиях «электронного государства».

В общественных науках пока еще не сформировалось понимание онтологической сложности рассматриваемого нами феномена и связанных с ним диалектических процессов. Коллективные усилия по формированию цифровой экосреды характеризуются большим количеством детерминант, которые власть и гражданские лидеры должны осмыслить еще до начала совместной деятельности.

Основные направления институциональной трансформации структур власти

В рамках предлагаемой нами модели наметим основные направления институциональной трансформации функционирования властных структур. В общественных науках практически не изучена проблема изменений в организационных структурах, которые необходимы для различных уровней сотрудничества с другими заинтересованными акторами. Без осуществления сущностных изменений совместная деятельность по повышению эффективности «электронного государства» будет малоэффективной.

К примеру, сегодня основанное на интеллектуальных технологиях управление большими и средними городами невозможно без интеграции систем принадлежащих не только муниципалитету. Эта интеграция обеспечивает экономическое, социокультурное и технологическое развитие только в рамках поддерживаемых территориальным социумом научно обоснованных, прозрачных механизмов принятия решений.

Новая институциональная форма взаимодействий власти и общества предусматривает, как мы ранее уже подчеркивали, необходимость реформы бюрократии. Веберовская модель ориентирована на жесткую иерархию, поэтому любые инновации встречают сопротивление. «Электронное государство» предусматривает перманентный рост активности граждан и

участия их в изменениях государственной машины. Соответственно внутри государственного аппарата должны измениться модели принятия решений, включая перераспределение полномочий и организации контроля исполнения.

Кроме того необходимо учитывать и рост автоматизации управленческих процессов, в которых человек все больше будет уступать свое место автоматизированным системам. Сказанное означает необходимость существенных трансформаций организационных структур, которые должны не только исполнять команды приходящие с более высоких уровней управления, но и анализировать поступающие от граждан предложения, вырабатывая с помощью экспертного сообщества консолидированную позицию в отношении возможных новаций.

Упомянутая организационная трансформация будет происходить на фоне изменений, как направления, так и содержания *информационных потоков*. В условиях роста объемов контента возникает необходимость применения аналитических систем, анализирующих трафик и вырабатывающих рекомендации по использованию поступающей информации не только от людей, но и от многочисленных систем как мобильных, так и работающих в рамках парадигмы вездесущего компьютеринга.

Уже сегодня в западных странах значительные информационные потоки генерируются информационными системами, которыми владеют структуры гражданского общества. В качестве примера упомянем «общественно-парсипативные географические информационные системы» - ОПГИС (англ. - *Public Participation Geographic Information Systems, PPGIS*). Речь идет о применении технологий географических информационных систем (ГИС), ориентированных на производство и использование местного знания.

В таких условиях неизбежен перманентный пересмотр связанного с информацией законодательства, а также внутриведомственных инструкций по обработке поступающих сведений, в том числе и от структур

гражданского общества. Должна быть создана основанная на ценностях «общества знаний» система мотиваций внедрения новых технологий и поддержки инноваторов.

Уже сегодня в западных странах осуществляется комплекс мер по повышению эффективности функционирования бюрократии в «электронном государстве» [5]. Управление представителями власти новыми активами сталкивается с многочисленными трудностями, выходящими за рамки проблем решаемых производителями компьютерного оборудования.

В странах с транзитивными экономиками система бюрократического, коррупционного произвола имеет институциональный характер. Не только чиновники, но некоторые социальные группы вполне комфортно себя в ней чувствуют и ничего не хотят менять. Однако проявление гражданской активности, о которых мы ранее вели речь, отражают происходящие в обществе изменения.

Все большее число людей начинают вести поиск расширения возможностей и вариантов индивидуального выбора своего участия в территориальном развитии, поскольку от состояния среды зависит не только благосостояние, но и будущее их детей. Высокая латентность происходящего не должна вводить в заблуждение - когда общество просыпается, оно начинает самоорганизовываться и использовать все доступные рычаги воздействия на власть. «Электронное государство» неизбежно не в силу технического прогресса, а как форма эволюционных изменений отношений граждан и государства. Вопрос не только в изменении механизмов власти, но и изменений которые должны произойти и в самих структурах гражданского общества.

Направления трансформации структур гражданского общества в условиях формирования «электронного государства»

Если сегодня ответственность за функционирование государства несет только правящая элита, то в «обществе знаний» часть ответственности должны взять на себя и негосударственные акторы. Мало просто выдвигать

идеи по обустройству цифровой среды, необходимо вместе с представителями государства воплощать их на практике, что для «третьего» сектора достаточно новая задача.

Очевидно, несмотря на выделяемые значительные ресурсы и административные рычаги государство в одиночку не может построить «общество знаний». Такая же ситуация и с различными моделями «электронного правительства», являющимися де-факто социо-техническими системами, в которых *социо* определяет основное содержание.

Сегодня информационные технологии являются фундаментом конкурентоспособной экономики и развития территорий. Вопрос: как убедить людей в том, что они способны изменить окружающий мир в процессе повседневной деятельности по формированию и воспроизводству благожелательной цифровой среды. Эта деятельность ориентирована на абстрактное общественное благо, которым, в частности являются системы «электронного государства».

Необходимы системные изменения не только властных структур, но и организаций гражданского общества, для большинства из которых киберпространство было коммуникативной средой, а теперь возникает задача мобилизации социума на строительство и трансформацию дискурса публичных функций НКО. Часть из них длительное время сторонилась сотрудничества с властью и переход к технологиям «электронного государства» актуализирует вопрос о необходимости сотрудничества с властью в интересах граждан.

Задача объединения в интересах сотрудничества весьма непростая, поскольку руководят НКО, как правило, неординарные личности. Но при определенных условиях интеграция некоммерческих структур может и не потребоваться. Это возможно если власть при внедрении новых технологий сделает акцент на взаимодействия не с устоявшимися организациями, а напрямую с жителями.

Создание муниципалитетами в сети Интернет локально ориентированных информационных ресурсов, к примеру, посвященных организации общественного контроля над осуществлением капитального ремонта многоквартирных домов, состояния подъездов, качеству дорожного покрытия или вопросам безопасности, может стимулировать общественную активность ранее пассивно относившихся к общественной деятельности граждан. Для этого система мотиваций участия социума, к примеру, в реализации проектов «электронных муниципалитетов» должна включать компоненты, за реализацию которых несут ответственность, как представители администрации, так и неформальные лидеры территориальных сообществ. Такое сотрудничество длительное время может осуществляться только на базе общественного договора.

Граждане получают шанс ощутить свою причастность к процессам улучшения среды обитания и переориентации власти на решение застарелых проблем. В этой ситуации контрольная функция неформальных структур должна включать мониторинг деятельности чиновников, в том числе и в вопросах не препятствования стремительной самоорганизации социума. Косвенным результатом таких мер станет как рост доверия к самим волонтерам, так и повышение легитимности местной власти.

Таким образом, чтобы выстроить долгосрочную стратегию сотрудничества не обязательно делать акцент исключительно на легитимированные структуры гражданского общества (которые могут, как и власть быть ориентированы консервативно). Важнейшие критерии в выборе партнерских организаций – информационная культура и ориентация на ценности «общества знаний».

Проблематика трансформации в условиях формирования «электронного государства» бюрократических структур и структур гражданского общества еще находится на стадии возникновения научной рефлексии. Сегодня де-факто отсутствуют акторы заинтересованные в углубленном понимании происходящих в процессе цифровизации

социальных и политических процессов, изменений политического и социального поля.

На философском уровне вопрос упирается в онтологические мотивации. Один из величайших наших современников Стив Джобс как-то заметил: ««Вы знаете, что мы едим пищу, которую выращивают другие люди. Мы носим одежду, которую сшили другие люди. Мы говорим на языках, которые были придуманы другими людьми. Мы используем математику, но ее тоже развивали другие люди... Я думаю, мы все постоянно это говорим. Это прекрасный повод создать что-нибудь такое, что могло бы стать полезным человечеству». Участие в созидании «цифрового государства» чем не повод для самореализации?..

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. De Coning C. Coherence and Coordination in United Nations Peace building and Integrated Missions. / In: Security in Practice 5. Oslo, Norway: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2007.
2. Friis K., Jarmyr P. Comprehensive Approach: Challenges and Opportunities in Complex Crisis Management. / In: Security in Practice 11. Oslo, Norway: Norwegian Institute of International Affairs (NUPI), 2008.
3. Бондаренко С.В. Социальная структура виртуальных сетевых сообществ. Ростов-на-Дону: Издательство РГУ, 2004.
4. Ling T. Delivering joined-up government in the UK: dimensions, problems and issues // Public Administration, 2002, vol. 80, № 4. PP. 615-642.
5. Ebrahim Z., Irani Z., Al Shawi S. E-Government adoption: an analysis of adoption staged models / In: Remini D., Bannister F. (eds.). Proceedings of the 3rd European Conference on E-Government, Dublin, July 2003.

Выходные данные публикации в печатном виде: Бондаренко С.В. Модель организации сотрудничества власти и гражданского общества в реализации проектов «электронного государства» / Пространственное развитие России: проблемы, вызовы, стратегии. Материалы Всероссийской научной конференции, Саранск, 11-12 октября 2012 г. / Бахлов И.в. (отв. Ред.). –Саранск: Издательство Мордовского университета, 2012. С. 379-387.

**Bondarenko S.W.,
PhD,
Rostov - on-Don**

MODEL OF THE ORGANIZATION OF COOPERATION OF AUTHORITY AND CIVIL SOCIETY IN REALIZATION OF PROJECTS OF " THE ELECTRONIC STATE »

In article the author's model of the organization of cooperation of authority and a civil society in realization of projects of " the electronic state » is considered. In conditions of formation « societies of knowledge » joint projects of authority and society are capable to bring in the essential contribution to formation of an inhabitancy favorable for the person in a cyberspace.