

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
12 February 2003
Russian
Original: English

Комитет экспертов по государственному управлению**Вторая сессия**

Нью-Йорк, 7–11 апреля 2003 года

Пункт 3 повестки дня*

**Укрепление потенциала государственного управления
в целях осуществления Декларации тысячелетия
Организации Объединенных Наций**

**Положение дел и тенденции в применении электронных
методов управления****Доклад Секретариата***Резюме*

Настоящий доклад связан с докладом о возможностях государственного сектора по оказанию поддержки в деле развития и применения знаний, нововведений и технологий в целях развития (E/C.16/2002/5), который был представлен Комитету экспертов по государственному управлению на его первой сессии в июле 2002 года и подготовлен на его основе. Основное внимание в докладе уделяется электронным методам управления. В нем содержатся ссылки на глобальное обследование по вопросам применения электронных методов управления, озаглавленное “Benchmarking e-government: a global perspective” («Контрольные показатели применения электронных методов управления: глобальный аспект») и размещенное в Интернете Отделом государственной экономики и государственного управления Департамента по экономическим и социальным вопросам в 2002 году, и приводятся содержащиеся в нем основные выводы. В его основе лежит гипотеза, в соответствии с которой современные прикладные программы, построенные на использовании электронных методов управления, — являющиеся полезными и фактически используемые повсеместно в разных регионах мира, — на деле сыграли важную роль в повышении эффективности государственного управления. Вместе с тем предстоит еще проделать гораздо больший объем работы, с тем чтобы обеспечить полную реализацию перспектив их применения и их потенциала в целях углубления демократии, при которой народ обладает правом совещательного голоса.

* E/C.16/2003/1.

Такое конкретное применение прикладных программ, опирающихся на электронные методы управления, по-прежнему представляет большой интерес для Организации Объединенных Наций, поскольку оно является неперенным условием благого управления и в этой связи представляет собой одну из предпосылок создания мирного, процветающего и справедливого мира, как это предусмотрено в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. В докладе правительствам предлагается тщательно проанализировать и серьезно рассмотреть вопрос о применении прикладных программ, опирающихся на электронные методы управления, в своей деятельности. Кроме того, Отделу государственной экономики и государственного управления предлагается продолжать работу в области развития системы электронных методов управления и на этой основе расширять свою деятельность в сфере стратегического анализа и разработки политики, пропагандистскую работу и деятельность по повышению уровня информированности общественности, а также консультационные услуги и мероприятия по линии технического сотрудничества. Пристальное внимание в рамках этой работы следует уделять развитию и применению системы электронных методов управления в целях расширения возможностей людей, и особенно в целях предоставления им дополнительных средств для обсуждения соответствующих вопросов, а также возможностей использовать их в процессе управления.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Электронные методы управления	4
III. Контрольные показатели применения электронных методов управления: обследование Департамента по экономическим и социальным вопросам 2002 года	6
IV. Возможные пути развития электронных методов управления.	9
A. Текущие усилия по созиданию нового мира	9
B. Движущие силы развития электронных методов управления	11
C. Электронные методы управления и сбалансированное развитие демократии и рыночной экономики.	12
V. Механизмы информационной и просветительско-пропагандистской работы	16
VI. Выводы и рекомендации.	17
Приложение.	
Показатели развития электронных методов управления (2002 год)	20

I. Введение

1. На своей первой сессии, состоявшейся 22–26 июля 2002 года, Комитет экспертов по государственному управлению рассмотрел доклад о возможностях государственного сектора по оказанию поддержки в деле развития и применения знаний, нововведений и технологий в целях развития. Среди прочих задач, на решение которых должна быть нацелена будущая работа Департамента по экономическим и социальным вопросам в области государственного управления, в докладе Комитета упоминалось, в частности, следующее:

а) учреждения государственного сектора должны стать «обучающимися организациями» и зарекомендовать себя как прочные и стратегические учреждения;

б) укрепление потенциала в поддержку государственного управления потребует освоения возможностей информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в области внедрения нововведений¹.

2. Комитет рекомендовал государствам-членам перенести акцент в сфере государственного управления на достижение высоких показателей работы всей организации, выполнение порученной задачи и достижение результатов, непрерывное обучение, внедрение нововведений, пожизненную занятость с определенными гарантиями, горизонтальные группы и сети и внешнюю ориентацию, направленную на удовлетворение интересов всех слоев общества. В то же время Комитет выразил мнение, что для укрепления потенциала в поддержку государственного управления будет необходимо систематизировать знания и поддерживать нововведения в государственном секторе на основе инфраструктуры обучения, обеспечения возможностей подключения и сетей, а также создания нормативно-законодательной базы, способствующей внедрению нововведений, поощряющей инвестиции частного сектора и содействующей использованию информационно-коммуникационных технологий.

3. Наконец, Комитет выразил мнение, что учреждения государственного сектора могут подать наглядный пример путем использования знаний, нововведений и технологий в своей деятельности. Они могут трансформировать свою работу, содействуя повышению транспарентности и подотчетности, улучшению обслуживания, предоставлению услуг с учетом человеческого фактора и распространению имеющихся знаний и технологий. Это подтверждает наличие взаимосвязи между управлением и нововведениями в целях преобразования государственного управления, основу которых составляют знания, новшества и технологии, и в частности информационно-коммуникационные технологии.

II. Электронные методы управления

4. В любом обществе характер процесса управления в значительной степени определяется результатами и стилем работы органов государственного управления. Эти органы являются государственными организациями, при помощи которых общества обеспечивают достижение целей развития. Их основные функции включают:

а) обеспечение законности посредством четкого формулирования принципов, согласованных на основе консенсуса в суверенном органе;

б) учет потребностей и запросов общества и высказываемых его членами предложений (посредством обобщения этих потребностей, запросов и предложений и принятия решений);

с) обеспечение их подотчетности надзорному органу (на основе транспарентности).

5. Система электронных методов управления — это такой механизм управления, который направлен на оптимизацию функций управления за счет преобразования внутренних и внешних отношений с применением информационно-коммуникационных технологий. Вместе с тем такую оптимизацию не следует рассматривать как процесс, обусловленный исключительно административной целесообразностью или необходимостью автоматизации работы. Взаимосвязь между управлением (его *ipso* электронными методами управления) и осуществлением властных полномочий позволяет увязать развитие системы электронных методов управления с поддержкой желательной системы правления.

6. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций² служит важной основой для анализа этих вопросов. В этом документе концепция мирного, процветающего и справедливого мира и, в частности, результаты деятельности по достижению отдельных целей в области развития увязываются с «благим управлением в каждой стране»³. В Декларации отражена решимость государств-членов не жалеть усилий «для поощрения демократии и укрепления правопорядка, а также для обеспечения уважения всех международно признанных прав человека и основных свобод, включая право на развитие»⁴, «укреплять потенциал ... для претворения в жизнь принципов и практики демократии»⁵ и «коллективно добиваться большей открытости политических процессов, создавая условия для подлинного участия в них всех граждан во всех наших странах»⁶. Кроме того, в ней подтверждается решимость государств-членов «обеспечить ... право общественности на доступ к информации»⁷. В данном случае речь идет о демократическом управлении с участием населения, обеспечивающем людям возможность пользоваться своими правами и служащем одним из средств развития человеческого потенциала.

7. Рассмотрение вопроса о развитии электронных методов управления в этом контексте ответит на несколько важных вопросов. В Декларации поставлена цель, на основе которой можно оценивать прогресс в применении электронных методов управления, т.е. расширение возможностей людей и вклад в развитие их человеческого потенциала. В ней установлена сфера охвата такой системы электронных методов управления, которая распространяется на всех людей повсеместно. Кроме того, в Декларации говорится о средстве достижения этой цели, т.е. о демократии, основанной на участии населения в обсуждении вопросов управления. Все это обеспечивает возможность использования информационно-коммуникационных технологий, применяемых в области государственного управления в интересах управления с учетом человеческого фактора, в качестве механизма, позволяющего людям получить более четкое представление о разработанной Организацией Объединенных Наций концепции мира, процветания и справедливости для всех.

III. Контрольные показатели применения электронных методов управления: обследование Департамента по экономическим и социальным вопросам 2002 года

8. Нет сомнений в том, что на протяжении последних пяти-семи лет развитие электронных методов управления происходило такими темпами, которые можно охарактеризовать не иначе, как бурные: если в 1996 году насчитывалось 50 официальных домашних страниц органов государственного управления, то в 2001 году количество таких веб-сайтов увеличилось до 50 000. Поскольку значимость такого роста и его фактического и потенциального воздействия на систему государственного управления невозможно переоценить, Отдел государственной экономики и государственного управления в сотрудничестве с Американским обществом по вопросам государственного управления предпринял усилия по расчету показателей этого роста. В мае 2002 года в Интернете были опубликованы результаты глобального обследования электронных методов управления под названием “Benchmarking e-government: a global perspective — assessing the progress of the UN Member States” («Контрольные показатели применения электронных методов управления: глобальный аспект — оценка прогресса, достигнутого государствами — членами Организации Объединенных Наций»)⁸. В рамках этого обследования страны мира ранжированы в соответствии с разработанным индексом, учитывающим наличие (или отсутствие) у стран способности идти в ногу с развитием электронных методов управления.

9. Как говорится в обследовании, «проведение самого исследования представляется непростой задачей, поскольку делается попытка уравновесить и абстрактное и конкретное ...». Результаты обследования получены на основе статистических данных, оценки проведенных опросов относительно работы веб-сайтов и ответов на вопросник. Индекс применения электронных методов управления служит отражением статистического анализа телекоммуникационной инфраструктуры, «человеческого» капитала, доступа к информации и различий между городом и деревней. Проведена проверка около 1900 веб-сайтов на предмет их наличия, содержания, предоставляемых услуг и имеющейся информации в соотнесении со «шкалой», градуированной в зависимости от наличия (или отсутствия) сфер применения, которые считаются основополагающими, а также некоторых других, в основном технических, параметров. В дополнение к ответам на вопросник проводились индивидуальные опросы, а также запрашивались мнения по электронной почте.

10. Обследование показало, что органы государственного управления играют двоякую роль движущей силы и пользователей информационно-коммуникационных технологий в области государственного управления. Установлено, что органы государственного управления формируют видение, стратегии и планы развития электронных методов управления, определяют регулятивную политику и структуры и финансируют развитие электронных методов управления. Они пользуются информационно-коммуникационными технологиями для укрепления внутренней административной практики, предоставления информации и услуг и поддержания взаимодействия с гражданами в процессе управления.

11. Разработка индекса применения электронных методов управления позволила ранжировать государства-члены в зависимости от того уровня, которого они достигли в областях, непосредственно связанных с развитием электронных методов управления (см. приложение). Индекс был рассчитан для 169 стран. Его среднее значение по миру в целом составляет 1,62. Соединенные Штаты Америки заняли первое место, и среди первых десяти стран мира оказались одни лишь страны — члены Организации экономического сотрудничества и развития. В разбивке по регионам Норвегия была первой в Европе, а Чешская Республика получила наивысший индекс среди европейских стран с переходной экономикой. В Африке лидером оказался Египет, а Южная Африка получила наивысший индекс среди стран Африки к югу от Сахары. В Азии лидером оказался Сингапур, а в Южной Америке — Бразилия, при этом Багамские Острова опередили другие страны Карибского бассейна, а Коста-Рика опередила остальные страны Центральной Америки. В Северной Америке Соединенные Штаты опередили Канаду и Мексику. Среди 35 стран с недостаточным потенциалом в области электронного управления, т.е. страны, индекс которых оказался ниже 1,0, 25 стран расположены в Африке.

12. Приблизительно в половине обследованных стран имелись веб-сайты национального правительства. В других странах имелись как национальные, так и субнациональные веб-сайты. В 36 странах доступ обеспечивается через единственный вход, и только в 17 странах созданы возможности для осуществления онлайн-операций.

13. По результатам обследования составлена шкала для оценки веб-сайтов, которые либо находятся на этапе формирования (преимущественно информационные материалы — 32 страны) или на более продвинутом этапе (большее число сайтов, более динамичная информация — 65 стран), либо работают в интерактивном (скачивание информации, обмен электронной почтой — 55 стран), операционном (онлайн-расчеты — 17 стран) или полномасштабном режиме (полная интеграция электронных услуг на межадминистративном уровне — 0 стран).

14. Ответы на наш вопросник показали, что имеющийся опыт развития электронных методов управления возрастает. Более глубоким стало понимание факторов, оказывающих позитивное влияние на развитие электронных методов управления. Произошел переход от уделения на первоначальном этапе основного внимания состоянию телекоммуникационной инфраструктуры к учету таких факторов, как наличие мощного «человеческого» капитала, культуры профессиональных административных работников, системы государственного управления, пользующейся всеобщим доверием, благоприятствующей нормативно-законодательной базы и преданного национального руководства, а также твердой политической воли, воплощенной в конкретное видение, планы и финансовую поддержку. В целом, согласно имеющемуся в настоящее время пониманию, благоприятные условия включают весьма разнообразные причины, заставляющие правительство обратиться к сетевым ресурсам, его способность использовать такие ресурсы и, что, пожалуй, самое важное, продолжать пользоваться ими, а также причины, заставляющие население обращаться к сетевым ресурсам и продолжать пользоваться ими. Гарантией такого поведения населения, по-видимому, служат ощущение безопасности, простота пользования и реальная выгода. Гарантией самой широкой и мощной поддержки этих усилий, по-видимому, служит работа по решению насущных национальных при-

оритетных задач, требующих оптимизации функций государственного управления, как причина развития электронных методов управления.

15. Среди факторов, сдерживающих развитие электронных методов управления, на первом месте стоят слабость институциональной базы и низкий уровень квалификации. Они негативно отражаются на возможностях рядовых работников, имеющих решающее значение для предоставления онлайн-услуг. Столь же негативное влияние имеет и культура сопротивления изменениям, особенно изменениям, опирающимся на новые виды технологии. К неблагоприятным факторам относятся и слабость технологической инфраструктуры, и низкий финансовый потенциал. Кроме того, очень часто страны сами устанавливают такую систему регулирования, которая затрудняет развитие электронных методов управления. Известно, что постоянная монополия на телекоммуникации ведет к снижению доступности информационно-коммуникационных технологий с финансовой точки зрения. Известно, что законодательство, обеспечивающее защиту интеллектуальной собственности или гарантирующее разумную степень конфиденциальности, никогда не оказывает ограничительного воздействия на уровень спроса. Степень синхронизации развития электронных методов управления на межведомственном уровне остается, как правило, низкой. Низкой остается и эффективность работы национальных групп по вопросам регулирования электронных методов управления в тех странах, где они имеются.

16. Итоговый вывод, сделанный по результатам обследования, имеет огромное значение для работы Организации Объединенных Наций в этой области. Не только многие научные работники, но и представители гражданского общества, а также политики приходят к пониманию разрыва, существующего между обещаниями, содержащимися в большинстве программных и стратегических документов, и реальным положением в области развития электронных методов управления. Если преобладающими сферами применения электронных методов управления являются осуществление объективно полезных операций с участием органов государственного управления и предоставление ими услуг и они, как правило, ориентированы на удовлетворение потребностей деловых кругов, то в программных документах содержатся обещания совершенствования системы государственного управления, расширения участия граждан, поддержания открытого диалога, более широкого вовлечения населения в общественную жизнь, повышения гласности.

17. Смежным вопросом является смешивание во многих исследованиях и докладах понятия «потребитель» с понятием «гражданин». Становится все более очевидной необходимость признания, особенно на данном этапе развития электронных методов управления, того, что частные лица выступают в своих отношениях с правительством в двух разных качествах. Во-первых, они выступают в качестве потребителей услуг государственных учреждений. В этом своем качестве они могут получить огромную пользу от тех видов применения электронных методов управления, которые приводят к повышению эффективности и действенности сферы обслуживания, во многих случаях способствуя расширению его географического охвата. Во-вторых, они выступают в качестве граждан, т.е. членов высшего органа по надзору за деятельностью правительства, которые располагают потенциальными и фактическими возможностями для активного участия в процессе принятия решений и государственного управления. Это различие имеет большое аналитическое значение. Когда речь

идет о воздействии электронных методов управления, следует различать, разграничивать и количественно оценивать то воздействие, которое применение электронных методов управления оказывает на людей в их качестве потребителей и граждан. Оба вида воздействия имеют важное значение, поскольку они могут обогатить нашу жизнь и как потребителей, и как граждан. В реальной жизни и при анализе реальной жизни эти понятия не следует путать.

IV. Возможные пути развития электронных методов управления

18. Ни в коем случае не следует пытаться ограничить развитие технологии. В то же время следует разумно подходить к определению общественных условий, в которых мы хотели бы жить, и, следовательно, границ использования технологий, с тем чтобы эти технологии вели не к пересмотру выбранных условий, а к их поддержанию и упрочению. Этот тезис применим и к информационно-коммуникационным технологиям, находящимся в распоряжении органов государственного управления. Один из авторов пишет: «...одним из достойных сожаления недостатков оценки технических решений является то, что при ее проведении научно-технический прогресс, как правило, считается причиной, а все остальное — эффектом или следствием... После того, как нас переедет бульдозером, можно подниматься и тщательно замерять следы гусениц... Социальная активность — непрерывный процесс созидания нового мира... Делая свое дело, какой новый мир мы создаем? Идем ли мы по пути определения и формирования условий, создающих более широкие возможности для обеспечения большей свободы человека, повышения его коммуникабельности, умственных способностей, творческого потенциала и развертывания самоуправления? Или же мы движемся в совершенно ином направлении?»⁹.

19. Неверно, будто развитие технологии и ее применение «происходят сами собой». Они происходят в результате политического решения, принимаемого в ответ на конкретные интересы. Тот же автор цитирует Платона, который, рассматривая технологию работы морского судна, считал практически необходимым, чтобы оно функционировало в общественных условиях, включающих одного капитана и беспрекословно подчиняющуюся ему команду. Этот вывод остается справедливым на протяжении последних 2500 лет. Впрочем, для того же судна, стоящего у причала, требуется всего лишь один ночной вахтенный. С учетом преобразовательного потенциала информационно-коммуникационных технологий и той роли, которую играют правительства в системах управления в контексте развития электронных методов управления, выбор между «созиданием нового мира» и «изучением следов гусениц» стал насущным и исключительно важным.

A. Текущие усилия по созиданию нового мира

20. Декларацию тысячелетия Организации Объединенных Наций можно рассматривать как всеобъемлющую систему глобальных усилий по созиданию нового мира. В ней описаны желательные общественные условия для достижения мира, процветания и всеобщей справедливости и определен ряд весьма конкретных целей, которые, в случае их достижения, приблизят возможность фор-

мирования таких общественных условий в мире. Кроме того, в ней указано, что одним из предпочтительных средств достижения этих целей является «благое» управление, т.е. демократическая форма управления, основанная на широком участии. Вместе с тем, признавая тот факт, что демократическая форма правления представляет собой власть большинства над меньшинством и что в условиях демократии также, к сожалению, имеют место случаи угнетения и маргинализации меньшинств, Декларация тысячелетия определяет шесть ценностей в качестве ориентиров при принятии решений любым правительством, в том числе демократическим: свободу, равенство, солидарность, терпимость, уважение к природе и общую ответственность. Как упоминалось выше, Организация Объединенных Наций хотела бы, чтобы именно в этих общественных условиях происходило и анализировалось развитие электронных методов управления. Применение информационно-коммуникационных технологий органами государственного управления должно служить не пересмотру и умалению этих общественных условий в том виде, как они определены в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, а их упрочению.

21. Можно выявить и другие дублирующие и взаимоподкрепляющие «усилия по созиданию нового мира». Одним из направлений являются усилия по развитию человеческого потенциала. Осуществление целей в области развития на рубеже тысячелетия существенно приблизит мир к достижению этого идеала. Говоря словами Амартии Сена, «расширение свободы — это... и главная цель, и основное средство развития. Развитие заключается в устранении различных видов «несвобод», которые ограничивают свободу выбора и возможности людей»¹⁰. Это — усилия по развитию способностей человека посредством развития людских ресурсов и создания возможностей для применения этих способностей. Многие правительства провозглашают цель повышения уровня жизни своих граждан и пытаются добиться этого на практике. Такие усилия — неотъемлемая часть общемировых усилий по развитию человеческого потенциала.

22. Другим направлением усилий по созиданию нового мира является построение общества, основанного на знаниях, в котором идеи определяют то, как мы живем и работаем, и создают большую часть добавочной стоимости товаров и услуг, чем любой другой фактор производства. Независимо от того, получает ли данный процесс признание и называется ли он своим настоящим именем (т.е. переходом к обществу, основанному на знаниях), любой процесс развития или регулирования, укрепляющий системы приобретения знаний, высвобождающий творческий потенциал человека, создающий условия для его более полной реализации и направляющий его в социальное, экономическое и политическое русло, приближает общество к этому новому этапу развития.

23. Еще одним направлением усилий по созиданию нового мира является формирование пригодных для жизни общин и государств. Существуют такие общины и государства, которые пытаются учитывать интересы и отвечать ценностям специалистов, занимающихся анализом и обработкой информации. Некоторые утверждают, что «идеополисы» в штатах Калифорния и Массачусетс являются первыми примерами таких общин в реальной жизни.

24. Наконец, исследователи, анализирующие меняющуюся роль государства, по-видимому, приходят к заключению, что следующим этапом развития методов управления станет продвижение в направлении формирования более гласного и подотчетного правительства. Легитимность такого правительства осно-

ываается на консенсусе хорошо информированных граждан, и оно играет роль гаранта общественного пространства — постоянно расширяющегося пространства, которое регулировалось бы сводом законов, требующих от всех представителей власти, частных лиц, выполняющих государственные функции, государственных учреждений, а также частных фирм, участвующих в предоставлении общественных благ, определенного рода поведения, свойственного лицам, находящимся на государственной службе.

В. Движущие силы развития электронных методов управления

25. Большинство движущих сил развития электронных методов управления соответствует отдельным направлениям описанной выше программы созидания нового мира. С точки зрения этой программы никто не станет возражать против создания национальных коалиций в области нового государственного управления, которые преследуют цель повышения эффективности и действенности органов государственного управления. Революция в области нового государственного управления, там, где она успешно осуществляется, включает применение информационно-коммуникационных технологий в сфере государственного управления. Она приносит экономию, особенно экономию расходов по персоналу, а также повышает качество работы государственных служб и может привести к росту государственных доходов. В результате она может даже благоприятно отразиться на макроэкономических перспективах соответствующей страны. Специалисты в сфере анализа и обработки информации, сознающие необходимость эффективности и результативности, ставят перед собой и цель снижения затрат, и повышения качества работы правительственных служб.

26. Политики и организации гражданского общества, сознающие необходимость социального развития, видят в электронных методах управления инструмент совершенствования управления рынком труда и преодоления географических различий в предоставлении государственных услуг. Лобби, выступающие за создание рабочих мест и представляющие интересы малых и средних предприятий, считают электронные методы управления потенциально важным инструментом снижения затрат, связанных с выходом на рынок, и операционных издержек путем ограничения коррупции, сокращения затрат и времени, необходимых для получения различных лицензий, предоставления малым и средним предприятиям услуг, которые, как правило, доступны только значительно более крупным фирмам, создания платформы для электронной торговли. Лобби, представляющие интересы международных и местных деловых кругов, нуждаются в данных, преобразованных в цифровую форму, особенно в торговом и финансовом секторах, скоростных средствах связи и более высоком уровне транспарентности. Все эти факторы являются важными составляющими условий, благоприятствующих развитию. Они могут служить основой для развития человеческого потенциала и экономического роста.

27. Как упоминалось выше, электронные методы управления создают также возможности для развития системы государственного управления. Для реализации этой потенциальной возможности необходимо, чтобы она была подкреплена политической коалицией. Она нуждается в прочной и целенаправленной поддерживающей коалиции, поскольку упрочение демократии в мире действительно можно считать единственным достижением, способным открыть широ-

кие пути для построения более мирного, процветающего и справедливого будущего. Если электронные методы управления смогут сыграть ведущую роль в этом процессе, то они заслуживают внимания и поддержки на многих уровнях, во многих социальных сферах и во всем мире.

С. Электронные методы управления и сбалансированное развитие демократии и рыночной экономики

28. Для того чтобы демократия и рынок эффективно выполняли свою роль в качестве фундамента экономического роста и развития человеческого потенциала, необходимо создать условия для их оптимального функционирования. Кроме того, между ними существует очевидная взаимозависимость, которая в некоторых случаях может вызывать определенные трения. Рынок — это общественный институт, который может формироваться и регулироваться в рамках политического процесса. В идеале он должен удовлетворять потребностям социальной среды, которые зависят от распространенных в обществе концепций обустройства мира. Если он не может самостоятельно вписаться в соответствующую среду, то это будет сделано под воздействием институтов гражданского общества или с помощью норм, разработанных в рамках политического процесса. Вместе с тем при нефункционирующем рынке демократические режимы, как известно, рушатся. При упрочении демократии укрепляется и рыночная экономика, и наоборот.

29. В настоящее время рыночная экономика использует информационно-коммуникационные технологии с большой выгодой для себя. Благодаря этим технологиям она стала существенно более мощной. Есть даже признаки, свидетельствующие о том, что при искусном использовании информационно-коммуникационных технологий рыночной экономикой невидимая рука будто начинает приводиться в движение с помощью дистанционного управления. Это будет означать системную трансформацию с огромными последствиями. Индустрия культуры в сочетании с геодемографическими системами и обширными электронными базами данных о потребителях могут кардинально изменить отношения между рынком и потребителями, которые должны являться фундаментом свободных, конкурентных рынков¹¹. Анализ действий отдельных лиц с помощью весьма ограниченного числа параметров поведения может неправильно сориентировать рынок. Вместе с тем для обеспечения высокого качества жизни рынок должен удовлетворять реальные потребительские потребности, а не спрос, сформированный в компьютере и навязанный потребителям индустрией культуры. Такие процессы могут усугубить старые формы одиночества и еще более ограничить возможности самореализации отдельного человека. Они могут подорвать равенство в интересах свободы через изобилие. Они могут появляться при любом уровне доходов, поскольку носят относительный характер и зависят от восприятия.

30. Все это приобретает еще более важное значение по мере продвижения обществ в направлении новой движущей силы — знаний. Упор на знания повышает целесообразность действий, которые устремлены в будущее и реагируют на непредвиденное, вместо того, чтобы упрощать прошлое и экстраполировать его с помощью компьютерных моделей¹². Даже если рынки могут корректировать сами себя, эти тенденции должны быть тщательно изучены, поскольку речь в данном случае идет о явлениях чрезвычайной важности. Лишь

сильные демократические режимы могут играть необходимую контролируемую роль.

31. Воздействие «электронной рыночной экономики» усложняет мир. В последнее время он становится еще более сложным вследствие увеличения числа взаимоотношений, которые политизируются и требуют политического решения (решения, вырабатываемого путем переговоров, компромиссов, согласований или заключения договоренностей). Глобализация сама по себе ведет к тому, что все больше становится взаимоотношений, которые приходится определять путем переговоров в рамках политического процесса. При этом к ощущению сложности добавляется осознание того, что многие политические решения в настоящее время принимаются вне национального контекста в экстерриториальной среде при очень незначительной прозрачности или подотчетности — у глобального полиса нет эффективной глобальной агоры. Вместе с тем легкодоступная, высококачественная, удобная для пользователей информация об этих процессах во многом способствовала бы снятию завесы таинственности над формирующимся сложным миром. Правительства могут использовать информационно-коммуникационные технологии для принятия соответствующих мер по сбору и предоставлению гражданам такой информации. Граждане могут требовать от правительств таких действий.

32. Это стало бы одним из многих необходимых шагов по расширению общемировых ресурсов ведения дискуссии. Воздействие экономики, ограничивающее время, энергию, степень внимания и заинтересованность в государственных делах, ведет к образованию дефицита в данной области. По мере увеличения числа и усложнения политизированных проблем граждане осознают, что у них нет основополагающего опыта и знаний. Не хватает также навыков ведения дискуссии и поддержания контактов. В некоторых ситуациях граждане не имеют права высказывать свое мнение. Слишком часто в нашем мире все еще опасно получать и реализовывать право высказывать свое мнение. В других случаях вновь начинает торжествовать политическая

корректность.
33. Печально, но факт: в некоторых демократических обществах ресурсы насилия существенно более доступны и защищены, чем ресурсы ведения дискуссии. По словам одного автора, «...демократия оказывается неэффективной тогда, когда люди формируют свою позицию и высказывают суждения отдельно друг от друга, что слишком часто происходит в современных либерально-демократических обществах. ...Когда люди не имеют возможности, стимулов и потребности в проверке, формулировании, защите и в конечном итоге реализации своих собственных суждений, у них не будет также способности понять суждения других людей, ...[не будет] информации, и [они] вряд ли будут обладать важнейшими навыками, необходимыми для формулирования, защиты и кардинального изменения своих собственных взглядов. Поэтому опыт ведения дискуссии следует всячески поддерживать и защищать с помощью демократических механизмов и широко распространять через институты государства, экономики и гражданского общества»¹³. Страны государственного управления могут использовать информационно-коммуникационные технологии для принятия соответствующих мер по более широкому обеспечению граждан ресурсами ведения дискуссии. Граждане могут требовать от правительств таких действий.

34. Граждане могут требовать от органов государственного управления своевременного предоставления высококачественной (например, правдивой, удобной для пользователей) полезной в политическом отношении информации и спрашивать с них за это. Страны государственного управления могут принимать соответствующие меры и использовать информационно-коммуникационные технологии для выполнения этой задачи. Если органы государственного управления будут располагать потенциалом в области информационно-коммуникационных технологий, то прозрачность и гласность могут стать нормой. Частные лица будут весьма охотнее участвовать в общественной дискуссии, если органы государственного управления с помощью информационно-коммуникационных технологий повысят степень их информированности и подготовленности и сделают их способными практически сразу подключаться к обсуждению любых вопросов. Благодаря информационно-коммуникационным технологиям органы государственного управления могут принять соответствующие меры, которые фактически дадут возможность гражданам устанавливать с ними взаимную связь для содействия управлению через обсуждение тех или иных проблем. Важнейшим элементом этих мер станет механизм, который сможет реально обязать органы государственного управления уделять внимание реакции граждан. Причем такой механизм будет отнюдь не ограничиваться электронным голосованием.

35. Для проявления своей гражданской позиции частные лица нуждаются не только в ресурсах ведения дискуссии, но и в общественной среде, институциональном форуме, где они могли бы обмениваться своими мнениями. Во всем мире общественная среда, как правило, далека от совершенства вследствие того, что она отделена от органов управления (политическая корректность) и от рыночной экономики (большинство средств ведения общественной дискуссии функционирует ради извлечения прибыли в условиях все более высокой степени монополизации). Она, как правило, страдает также от тайного соглашения между государством и рынком по вопросу о формировании потоков информации. Более широкий доступ граждан к ресурсам ведения дискуссии во многом позволит исправить эти недостатки. Кроме того, как указывалось выше, программы электронного управления, обеспечивающие с помощью информационно-коммуникационных технологий прозрачность государственного управления (а также предпринимательской деятельности), могут исправить еще один важный порок общественной среды в мире, заключающийся в отсутствии доступа к информации о деятельности государственных органов (и предпринимателей) и их результатах.

36. Вместе с тем, защищая права человека и свободы, и особенно гарантируя свободу слова, ассоциаций и собраний, в том числе в онлайн-режиме, государство может революционизировать общественную среду. Повсеместно распространенные и доступные, беспроводные средства коммуникации, функционирующие на основе широкополосной передачи данных, могут создать в обширных районах мира в ближайшие 5–10 лет возможности для безграничного обмена информацией. Они вполне способны сгладить неравенство общественного положения: доступными информационно-коммуникационными технологиями может пользоваться любой человек вне зависимости от его социального статуса. В условиях гарантированных свобод новые средства коммуникации могут постепенно создать новый весьма широкий политический класс, состоящий из многосторонних личностей, объединенных друг с другом информационными сетями. Органы государственного управления будут

мационными сетями. Органы государственного управления будут заинтересованы поддерживать связь с такими людьми и с доменами по различным направлениям, которые могут быть ими созданы. Как отмечалось выше, органы государственного управления — это всего лишь организации, с помощью которых общества реализуют свои задачи в области развития. Общества, состоящие из объединенных информационными сетями лиц, вполне могут не обращать внимания на органы государственного управления, которые не слишком легитимны или не способны агрегировать потребности, требования и предложения обществ, и находить удовлетворительные решения. Точно так же общества могут поддерживать связь с государством в интересах обеспечения управления. Проводимые эксперименты показывают, что могут быть разработаны соответствующие программы электронного управления, которые активизируют принимаемые меры и дают возможность получить широкий общественный эффект.

37. При этом вполне можно согласиться с тем, что в подобной ситуации может возникнуть необходимость в дискуссии о сравнительных преимуществах представительной и непосредственной демократии. Информационно-коммуникационные технологии ведут мир в направлении ликвидации посредников, и, если избранные представители намерены оставаться элементом политического ландшафта будущего, им стоило бы порекомендовать начать показывать свою действительную полезность и значимость для политического процесса.

38. С ограничением возможности вести дискуссию в некоторой степени связано расширение полномочий властных органов в современных либерально-демократических странах. Все чаще на важнейшие вопросы «кто виноват» и даже «что делать» в рамках политического процесса отвечают не частные лица, действующие как граждане, а эксперты из государственных и негосударственных структур. Хотя любая демократия предполагает частичное и/или временное приостановление права широкой общественности выражать свои политические взгляды, в век информационно-коммуникационных технологий можно найти пути для обхода подобных решений. Более широкое предоставление информации правительством, а также поддержание правительством связей с гражданами через информационные сети могут во многом способствовать ликвидации монополии различных властных структур на выражение взглядов. Государство может использовать информационно-коммуникационные технологии для принятия соответствующих мер по формированию у населения гражданской позиции и проведению просветительской работы среди общественности по поводу сложных проблем государственного управления. Граждане могут требовать от государства таких действий.

39. Наконец, в мире, в котором господствуют информационно-коммуникационные технологии, государства могут не только защищать свободы, но и — прежде всего — гарантировать невмешательство в личную жизнь. Дать определение личной жизни довольно сложно, в различных культурах она понимается по-разному, она, как правило, плохо защищена и с политической точки зрения является неоднозначной концепцией. И вместе с тем это ценность, которая обеспечивает условия для реализации прав человека и свобод, для проявления и развития самостоятельной личности. Органы государственного управления могут показать пример того, как решать вопросы невмешательства в личную жизнь с помощью программ электронного управления. Они могут также регулировать и ограничивать попытки рынка

лизовать и ограничивать попытки рынка вмешиваться в личную жизнь потребителей.

40. Вряд ли можно ожидать, что демократия, при которой в условиях несвободной общественной среды граждане располагают ограниченными ресурсами ведения дискуссии и в которой отсутствует политическая информация высокого качества и всем правят жесткая идеология и властные структуры, будет уравнивать рыночную экономику, усиленную информационно-коммуникационными технологиями. С системной точки зрения это вызывает тревогу. Пожалуй, не менее важно то, что такая демократия вряд ли может стать фундаментом для осуществления Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. С другой стороны, используемые органами государственного управления информационно-коммуникационные технологии, если при этом упор делается на увеличении ресурсов ведения дискуссии, которыми располагают граждане, расширении и освобождении общественной среды, повышении прозрачности во всем обществе, вполне могут стать важной позитивной движущей силой всех усилий по обустройству мира, направленных на развитие человеческого потенциала.

41. Таким образом, на ранних этапах своего развития применение электронных методов управления оказалось, по всей видимости, на перепутье. С учетом незадействованного потенциала как инструмента углубления демократии перед Организацией Объединенных Наций и мировым сообществом теоретиков и практиков использование электронных методов управления встает важная задача развернуть просветительско-пропагандистскую работу в интересах направления его энергии именно на эти цели.

V. Механизмы информационной и просветительско-пропагандистской работы

42. Что касается разнообразных и эффективных механизмов информационной и просветительско-пропагандистской работы в связи с развитием электронных методов управления и, в частности, в связи с использованием электронных методов управления в интересах укрепления демократии в мире, то такие механизмы отсутствуют. Однако они необходимы для учета в рамках деятельности по развитию электронных методов управления задачи содействия реализации принципов благого управления. С помощью таких механизмов можно обращать внимание на те или иные аспекты и в весьма доходчивой форме показывать целесообразность соответствующих мер. Их разработкой следует заниматься на постоянной основе с участием многих сторон, и можно установить некоторые ее принципы:

а) в различных системах измерения и сопоставления уровня развития электронных методов управления в странах мира следует перейти от количественных и технических показателей к показателям качества;

б) при сопоставлении необходимо учитывать согласованные параметры и задачи, видное место среди которых должны занимать расширение прав и возможностей людей и демократия, основывающаяся на возможности вести дискуссию.

43. В качестве примера можно привести следующую схему сопоставления содержания различных веб-сайтов по вопросам применения электронных методов управления, главной задачей которых считается укрепление демократии, основывающейся на возможности вести дискуссию (от наименее важного до наиболее важного по значению параметра):

- поддержание контактов с органами государственного управления;
- предоставление услуг органами государственного управления;
- доступ к информации и знаниям, которыми располагают государственные органы;
- доступ к информации о деятельности органов государственного управления и ее результатах с точки зрения интересов общества;
- обеспечение ресурсами ведения дискуссии;
- возможность установления связи с органами государственного управления в интересах обеспечения управления в условиях открытой дискуссии информированных участников.

44. Ниже приводится возможная схема сопоставления различных веб-сайтов по вопросам применения электронных методов управления, главной задачей которых считается обеспечение полезной в политическом отношении информацией высокого качества (в рамках увеличения ресурсов ведения дискуссии, которыми располагают граждане) (от наименее важного до наиболее важного по значению параметра):

- размещение текстов в том виде, в котором они написаны, и без изменений;
- оригинальные, неизмененные тексты с возможностью их копирования и использования функции поиска;
- тематические краткие описания на основе оригинальных текстов;
- тематические краткие описания по конкретным вопросам;
- удобные для пользователей тематические краткие описания по конкретным вопросам, подготавливаемые по запросу.

VI. Выводы и рекомендации

45. Хотя политика развития электронных методов управления должна по-прежнему относиться к сфере суверенной компетенции государств-членов, последним следует тщательно изучить и серьезно взвесить возможность использования соответствующих программ электронного управления в своей системе государственного управления. Такие программы способны повысить эффективность и результативность государственного управления, улучшить показатели работы государственных органов и их авторитет, а также содействовать реализации общих целей развития, которые ставит перед собой общество.

46. Поскольку в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций внимание уделяется качеству систем местного самоуправления, Департаменту по экономическим и социальным вопросам следует активизировать усилия по

анализу, разработке политики, проведению информационной и просветительско-пропагандистской работы, предоставлению консультационных услуг и техническому сотрудничеству, содействующему использованию электронных методов управления в целях развития, особенно в интересах благого управления, в том числе укрепления демократии в мире.

47. В этом контексте:

а) Департаменту по экономическим и социальным вопросам следует продолжить публикацию на ежегодной основе глобального обследования по вопросам применения электронных методов управления;

б) при анализе данных, собранных в рамках проводимого Департаментом обследования, следует уделить особое внимание использованию электронных методов управления в целях укрепления демократии;

с) с течением времени следует разработать соответствующие механизмы определения параметров такого использования электронных методов управления, которые должны быть включены в применяемую в ходе обследования методику.

48. Департаменту по экономическим и социальным вопросам следует подключить ведущих ученых и специалистов мира — представителей системы Организации Объединенных Наций, других многосторонних организаций, правительств, предпринимательского сектора и гражданского общества — к работе по наглядной демонстрации будущего развития информационно-коммуникационных технологий и их влияния на управление.

49. Департаменту по экономическим и социальным вопросам следует играть активную роль в предстоящей Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (Женева, декабрь 2003 года), внося свой вклад в аналитическую и оперативную работу Встречи применительно к вопросам развития электронных методов управления.

50. Комитету следует предложить Экономическому и Социальному Совету обсудить на этапе его заседаний высокого уровня вопросы применения электронных методов управления, в частности проблемы применения электронных методов управления и развития демократии.

Примечания

¹ См. E/2002/84, пункты 17–25.

² См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи от 18 сентября 2000 года.

³ Там же, пункт 13.

⁴ Там же, пункт 24.

⁵ Там же, пункт 25.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ См. <http://www.unpan.org/egovernment2.asp>.

⁹ См. Langdon Winner, *The Whale and the Reactor: A Search for Limits in the Age of Technology* (Chicago, The University of Chicago Press, 1986).

-
- ¹⁰ См. Amartya Sen, *Development as Freedom*, 1999.
- ¹¹ См. Jon Gross, “We know who you are and we know where you live: The instrumental rationality of geo-demographic systems”, *Economic Geography*, vol. 71, issue No. 2, April 1995. См. также: Charles Hamdy, *The Age of Paradox* (Harvard Business School Press, 1995); W. Lane Bennet, “The UnCivic Culture”, *Political Science and Politics*, vol. 31, issue No. 4, December 1998.
- ¹² См. Yogesh Malhotra, “Knowledge assets in the global economy: assessment of national intellectual capital”, *Journal of Global Information Management*, July-September 2000, 8(3), 5–15, and also at <http://www.kmnetwork.com/intellectualcapital.htm>.
- ¹³ См. Mark E. Warren, “What should we expect from more democracy: radically democratic responses to politics”, *Political Theory*, vol. 24, issue No. 2, 1996.

Приложение

Показатели развития электронных методов управления (2002 год)

Глобальный показатель 1,62

<i>Высокий показатель развития электронных методов управле- ния (2,00–3,25)</i>		<i>Средний показатель развития электронных методов управле- ния (1,60–1,99)</i>		<i>Минимальный показатель разви- тия электронных методов управ- ления (1,00–1,59)</i>		<i>Отрицательный показатель развития электронных методов управления (менее 1,00)</i>	
Соединенные Штаты Америки	3,11	Польша	1,96	Армения	1,59	Камерун	0,99
Австралия	2,60	Венесуэла	1,92	Бруней-Даруссалам	1,59	Центральноафрикан- ская Республика	0,98
Новая Зеландия	2,59	Российская Федерация	1,89	Южная Африка	1,51	Гана	0,98
Сингапур	2,58	Колумбия	1,88	Парагвай	1,50	Непал	0,94
Норвегия	2,55	Латвия	1,88	Куба	1,49	Таиланд	0,94
Канада	2,52	Саудовская Аравия	1,86	Филиппины	1,44	Конго	0,94
Соединенное Королевство	2,52	Турция	1,83	Коста-Рика	1,42	Мальдивские Острова	0,93
Нидерланды	2,51	Катар	1,81	Панама	1,38	Шри-Ланка	0,92
Дания	2,47	Литва	1,81	Никарагуа	1,35	Мавритания	0,91
Германия	2,46	Украина	1,80	Джибути	1,35	Бангладеш	0,90
Швеция	2,45	Багамские Острова	1,79	Доминиканская Республика	1,34	Кения	0,90
Бельгия	2,39	Венгрия	1,79	Тринидад и Тобаго	1,34	Лаосская Народно- Демократическая Республика	0,88
Финляндия	2,33	Греция	1,77	Индонезия	1,34	Ангола	0,85
Франция	2,33	Иордания	1,75	Ямайка	1,31	Гаити	0,84
Республика Корея	2,30	Боливия	1,73	Иран (Исламская Республика)	1,31	Маврикий	0,84
Испания	2,30	Египет	1,73	Азербайджан	1,30	Объединенная Рес- публика Танзания	0,83
Израиль	2,26	Словакия	1,71	Индия	1,29	Сенегал	0,80
Бразилия	2,24	Словения	1,66	Казахстан	1,28	Мадагаскар	0,79
Италия	2,21	Монголия	1,64	Белиз	1,26	Зимбабве	0,76
Люксембург	2,20	Оман	1,64	Барбадос	1,25	Буркина-Фасо	0,75
Объединенные Араб- ские Эмираты	2,17	Эквадор	1,63	Гайана	1,22	Замбия	0,75
Мексика	2,16	Суринам	1,63	Гондурас	1,20	Мозамбик	0,71
Ирландия	2,16	Малайзия	1,63	Сальвадор	1,19	Сьерра-Леоне	0,68
Португалия	2,15	Румыния	1,63	Гватемала	1,17	Камбоджа	0,67
Австрия	2,14	Беларусь	1,62	Габон	1,17	Коморские Острова	0,65
Кувейт	2,12	Перу	1,60	Туркменистан	1,15	Гвинея	0,65

Высокий показатель развития электронных методов управления (2,00–3,25)		Средний показатель развития электронных методов управления (1,60–1,99)	Минимальный показатель развития электронных методов управления (1,00–1,59)		Отрицательный показатель развития электронных методов управления (менее 1,00)	
Япония	2,12		Узбекистан	1,10	Намибия	0,65
Мальта	2,11		Вьетнам	1,10	Того	0,65
Исландия	2,10		Самоа (Западное)	1,09	Гамбия	0,64
Чешская Республика	2,09		Кот-д’Ивуар	1,05	Малави	0,64
Аргентина	2,09		Китай	1,04	Мали	0,62
Эстония	2,05		Пакистан	1,04	Эфиопия	0,57
Бахрейн	2,04		Нигерия	1,02	Чад	0,55
Уругвай	2,03		Кыргызстан	1,01	Нигер	0,53
Чили	2,03		Ботсвана	1,01	Уганда	0,46
Ливан	2,00		Таджикистан	1,00		