

Салауат Муксимов
**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СОПРОТИВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПОЛИТИКЕ
ПО ВНЕДРЕНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН)**

В статье исследованы сложившиеся научные подходы к понятию «электронное правительство». Освещены инициативы Казахстана в области внедрения и развития электронного правительства. Сопротивление государственной службы рассмотрены в качестве фактора, препятствующего развитию электронного правительства.

Ключевые слова: электронное правительство, государственная служба, сопротивление, прозрачность, государственные услуги, коррупция.

Табл. 1. Рис. 3. Лит. 32.

Салауат Муксімов
**ДЕЯКІ АСПЕКТИ ОПОРУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ПОЛІТИЦІ
ПО ЗАПРОВАДЖЕННЮ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ
(НА ПРИКЛАДІ РЕСПУБЛІКИ КАЗАХСТАН)**

У статті досліджено сформовані наукові підходи до поняття «електронний уряд». Висвітлено ініціативи Казахстану у галузі впровадження й розвитку електронного уряду. Опір державної служби розглянуто як чинник, що перешкоджає розвитку електронного уряду.

Ключові слова: електронний уряд, державна служба, опір, прозорість, державні послуги, корупція.

Salayat Muksimov¹
**SOME ASPECTS IN THE RESISTANCE OF PUBLIC SERVICE
TO THE POLICY ON IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT
(THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN CASE STUDY)**

The article studies the existing scientific approaches to the notion "e-government" and describes the Kazakhstan's initiatives in the field of implementation and development of e-government. The resistance of public officers to changes is considered as a barrier to the development of e-government.

Keywords: e-government; public service; resistance; transparency; public services; corruption.

Постановка проблемы. Развитие электронного правительства сегодня выступает одним из важных условий функционирования современного государства. Такая потребность особенно обострилась на фоне очевидного кризиса развития государства как бюрократической машины, выражающейся в постоянном увеличении числа государственных служащих, растущих финансовых и временных издержках [8].

В то же время известно, что любые управленческие решения, не находящие поддержку в среде их исполнителей, обречены на определенные сложности либо вообще претерпевают неудачу. В этих условиях вопросы восприятия, а именно – сопротивление и отторжение государственной службой политики по внедрению электронного правительства, приобретают особую актуальность.

Анализ последних исследований и публикаций. В последние годы вопросам электронного правительства в научной литературе уделяется значительное

¹ PhD Candidate, Academy of State and Local Government under the President of Kazakhstan, Astana.

внимание. В западной научной литературе исследование электронного правительства становится самостоятельным научным направлением. Этой теме посвящены работы С. Басу [12], Д. Брауна [14], Д. Гранта [16], С. Кимберли [23], Р. Мансела [24], П. Норриса [25], Т. Парда [26], Х. Тандена [30], К. Томсона [21], Д. Фолея [15], К. Халденвонга [17], Р. Хикса [18], Д. Чауа [16], П. Янгера [20]. На постсоветском пространстве вопросы информатизации органов власти и управления исследованы в работах С.В. Бондаренко [3], С. Жаненовой [22], Ж. Жуманова [6], А. Мерекешова [6], Е.М. Стырина [8] и других.

Нерешенные части общей проблемы. Несмотря на достаточное количество работ, посвященных сущностным аспектам электронного правительства, его преимуществам и недостаткам, вопросы его восприятия государственными служащими раскрываются крайне редко. Между тем, очевидно, что в условиях отсутствия специальных знаний о факторах и причинах, препятствующих развитию электронного правительства, строительство эффективного управленческого аппарата становится невозможным.

Целью исследования является исследование такого феномена, как сопротивление государственной службы предпринимаемым в Казахстане мерам по внедрению электронного правительства. В этой связи ставятся следующие задачи:

- раскрыть содержание и миссию электронного правительства и его основные направления;
- изучить причины сопротивления государственной службы в различных сферах электронного правительства;
- обобщить современное состояние развития электронного правительства Казахстана в контексте его восприятия государственной службой.

Методологической основой исследования явился диалектический метод восхождения от абстрактного к конкретному. В исследовании использованы общенаучные методы, в том числе методы вторичного анализа данных, методы анализа документов и официальных порталов органов государственной власти.

Наряду с этим в исследовании применялись методы глубинного интервью и социологического опроса. Нами был проведен социологический опрос путем анкетирования в период с 14 мая по 24 августа 2012 г. в городе Астана. Анкетированию были подвергнуты государственные служащие, проходившие курсы повышения квалификации в Академии государственного управления, анкетирование также осуществлялось в Центрах обслуживания населения (Цонах). В опросе приняли участие 354 респондентов, из них 47 государственных служащих, 32 представителя бизнес-среды.

Основные результаты исследования. Электронное правительство молодое и представляет собой развивающееся явление [14]. Поэтому еще не установлены единые стандарты в определении термина «электронное правительство» [12; 20; 23].

Научные подходы к электронному правительству. В зарубежной научной литературе сложилось два научных подхода к электронному правительству.

Согласно первому из них, электронное правительство заслуживает положительной оценки с различных точек зрения. Остановимся на некоторых из

них. Так, в одних случаях электронное правительство отождествляется с процессом предоставления эффективных, удобных и прозрачных государственных услуг ведомствами и учреждениями гражданам и бизнесу [22; 30]. В других – определяется как совокупность конкретных действий [29] либо как скоординированная деятельность государства по использованию информационно-коммуникационных технологий в процессе принятия важных решений страны [17].

Существуют также исследования, рассматривающие электронное правительство как фактор, влияющий на управление человеческими, технологическими ресурсами и организационными процессами [16].

Электронное правительство становится еще более привлекательным в свете его возможностей по сокращению коррупции и уменьшению бюрократизма [17]. Пожалуй, именно этот признак определяет его как уникальную возможность для развивающихся стран резко улучшить качество государственного управления, укрепить гражданское общество даже в условиях авторитарного правления [17], ускорить процесс развития отстающих стран и сократить глобальное неравенство [24].

Второй научный подход в своих выводах менее оптимистичен. Здесь электронное правительство представляется в виде набора технологических инструментов, которые не всегда содействуют улучшению управления.

Одной из основных причин сложившейся позиции является так называемое цифровое неравенство. В эпоху формирования информационного общества «цифровое неравенство» становится одним из важнейших факторов деления людей на богатых и бедных. Еще в 1997 г. Программа развития ООН ввела новое измерение бедности – информационное, определяющее возможность доступа к информационной магистрали широких слоев населения [9].

В условиях отсутствия гарантий надежности применяемых новых информационных технологий, в рамках которых возможны различные злоупотребления, усиливаются сомнения в эффективности электронного правительства. При этом отмечается, что сопротивление изменениям со стороны государственных служащих вовсе могут привести к провалу идеи электронного управления [18; 25].

Исследование указанных подходов к электронному правительству позволяет сделать выводы о состоятельности каждого из них. Вместе с тем, верной представляется срединная позиция. Электронное правительство может привести как к улучшению государственного управления, так и к его ухудшению, формализму и злоупотреблениям. Ключевую роль в этом случае может сыграть фактор его восприятия государственными служащими. Именно под этим углом зрения в настоящей статье будет рассматриваться электронное правительство.

На постсоветском пространстве также распространено двойственное отношение к электронному правительству. Однако здесь смысл расхождений взглядов лежит в другой плоскости. В одном случае, речь идет об узкой интерпретации, которая ограничивается границами деятельности исполнительной власти, в другом – о широком ее восприятии, когда электронное правительство включает деятельность всех ветвей власти. Подобные разногласия явились

результатом буквального перевода слова "e-government" [10]. В этой связи достаточно справедливой представляется позиция С.В. Бондаренко, который отмечает, что термин «электронное правительство», в определенной мере искажает сущность описываемых им процессов, т.к. правительство всего лишь одна из трех ветвей государственной власти, и в этом отношении две другие ветви как бы остаются в стороне [3]. В настоящей же статье электронное правительство будет рассмотрено в широком его смысле.

Инициативы Казахстана в области электронного правительства. Процесс формирования электронного правительства в Казахстане — явление сложное и многоаспектное. С одной стороны, необходимо учитывать особенности его развития, с другой — немаловажным является его внутреннее и внешнее содержание, в рамках которых идет процесс его формирования.

В развитии электронного правительства в Казахстане принято выделять 3 периода.

На первом этапе (2005–2007 гг.) развитие электронного правительства в большей степени заключалось в создании инфраструктуры: веб-портала и шлюза, электронного межведомственного документооборота, удостоверяющих центров, единой среды. Также в 2007 г. в постоянную эксплуатацию введены государственные базы данных физических и юридических лиц, соединенные по всей стране в единые реестры.

Второй этап (2008–2010 гг.) был сосредоточен на развитии разнообразных сервисов, охватывающих все сферы жизнедеятельности граждан и функционирования государственных органов, а также на проведении полномасштабного пересмотра административных процессов. На данном этапе были внедрены такие системы, как государственная база данных «е-лицензирование», платежный шлюз е-правительства, единая нотариальная система «е-нотариат», происходила выдача электронных цифровых подписей населению.

Третий этап (2010–2015 гг.) предполагает создание в Казахстане информационного общества, охватывающего все стороны государственной деятельности и предоставления услуг.

Помимо этого, формирование инфраструктуры электронного правительства осуществляется на основе двух взаимосвязанных, но функционально самостоятельных контуров [6].

Во-первых, это внутренний контур, который предусматривает взаимоотношения «правительство — правительство» и включает информационные системы, обслуживающий межведомственные и административные процедуры. В рамках формирования внутреннего контура электронного правительства была создана единая система электронного документооборота государственных органов, Интернет-портал государственных органов и другие проекты.

Во-вторых, это внешний контур, который охватывает взаимоотношения «правительство — граждане», «правительство — организации» и обеспечивает взаимодействие государства с гражданами и организациями. Формирование внешнего контура электронного правительства потребовало создание портала электронного правительства, портала местных исполнительных органов, call-центра, базы данных «е-лицензирование», «Регистр недвижимости», «Юридические лица», «Физические лица», «Адресный регистр» и другие проекты.

Указанные меры, предпринимаемые на протяжении последних лет, должны были обеспечить прозрачность деятельности государственных служащих, повысить эффективность документооборота и качество государственных услуг, а в целом все это должно было привести к снижению уровня коррупции.

Прозрачность деятельности государственных служащих. При изучении электронного правительства в первую очередь обращается внимание на его возможности по обеспечению прозрачности и подотчетности, укреплению гражданского общества и демократии, ослаблению авторитарных тенденций [26]. Прозрачность и подотчетность рассматриваются в качестве гаранта реализации прав граждан и укрепления связи между государственными служащими и гражданами [28].

По данным ООН [32], Казахстан улучшил свои показатели по качеству связи граждан с государственными структурами и служащими. Таким образом, по индексу е-участия граждан Казахстана находится на втором месте, разделяя эту строку с Сингапуром.

Таблица 1. Рейтинг Республики Казахстан в "E-government Survey" ООН [32]

Наименование индикатора	2008	2009	2012
Индекс е-участия	98	18	2

Особое внимание в отчете ООН уделено ведению руководителями государственных органов собственных Интернет-блогов (primeminister.government.kz), что позволяет гражданам задавать вопросы, получать ответы [32].

Еще одной особенностью электронного правительства являются его возможности по содействию большей вовлеченности граждан в процесс принятия управленческих решений. Основные средства, с помощью которых такое взаимодействие происходит, — это парламентский веб-сайт, который должен облегчить взаимообмен информацией между депутатами и гражданами, предоставляя подробную информацию о законодательном процессе, усилить общественный контроль за ходом государственной политики и, следовательно, повысить ответственность избранных политиков перед своими избирателями [13].

Проведенный анализ показывает, что в отличие от местных представительных органов (а у некоторых вовсе отсутствуют собственные веб-сайты) большего успеха в этой сфере достиг парламент Республики Казахстан (www.parlam.kz).

Вместе с тем, следует отметить, что принцип прозрачности в деятельности государственных служащих, во-первых, может отличаться неэффективностью и, во-вторых, встречать непреодолимое сопротивление, если оно направлено на противодействие коррупции.

Примером первому служат реализуемые в государстве конкурсы по государственным закупкам в электронном виде. Цели этих нововведений замыкаются на обеспечении прозрачности конкурсов и их объективности. Опрос, проведенный среди представителей бизнес-среды, показывает, что только 6% опрошенных признают эффективность электронной формы проведения конкурсов. Иначе говоря, даже в условиях электронного формата конкурсов происходят злоупотребления, не достигается конечная цель.

Свидетельством второго могут послужить безрезультативные попытки сделать всеобщедоступными декларации о доходах государственных служащих, предоставляемых в налоговые органы, путем размещения их в Интернете.

Внутренний документооборот на государственной службе. Использование информационно-коммуникационных технологий в качестве средства повышения производительности труда имеет различные проявления. Одним из них является автоматизация и упрощение процедур в государственном учреждении [11]. Это, прежде всего, уменьшает расходы на информационные издержки, повышает скорость средств связей, расширяет их охват [21; 23]. Именно в этих целях в 2009 г. в Казахстане межведомственный документооборот был переведен в электронную форму осуществления. Сама программа стала носить название Единая система электронного документооборота (ЕСЭДО).

По данным государственных органов, к 2011 году электронный документооборот в центральных ведомствах достиг 100% [4].



Рис. 1. Динамика электронного документооборота в центральных и местных органах государственной власти [4]

Однако результаты проведенного исследования показывают, что электронный документооборот, как правило, носит формальный характер. На это обращают внимание более 87% опрошенных государственных служащих. Причиной этому явилось нежелание руководящего состава служащих менять привычную (бумажную) форму работы, которая годами превратилась в своеобразный «чиновничью традицию, обряд». На практике сохранилась бумажный документооборот, а электронный документооборот является лишь формальным дополнением. Вследствие этого электронный документооборот начал восприниматься как ненужное бремя, мешающее работе. Категорически против электронного документооборота выступили 68% государственных служащих. Между тем, 72% опрошенных полагают, что эффективность документооборота повысилась бы при ведении его в чистом виде. Следует отметить, что в опросе принимали участие административные государственные служащие, то есть исполнители.

Таким образом, можно сделать вывод, что сопротивление электронному документообороту оказывает руководящий состав государственных служащих.

Полученные результаты соответствуют публикациям последних лет, где констатируется, что «к сожалению, в некоторых государственных органах существует недоверие к электронному документообороту. Документационные службы ссылаются на официальные или неофициальные требования своего руководства о представлении на рассмотрении им документов только в бумажном виде..., по их мнению, электронный документ не обладает той харизмой и достаточной силой безоговорочного внушения, которые присущи привычным бумажным документам» [5].

Повышение качества, доступности государственных услуг и противодействие коррупции. В научной литературе отмечается, что за прошедшие три десятилетия государства стали усиливать свою деятельность в области повышения качества и доступности государственных услуг [15]. В первую очередь, это, конечно, связано с тем, что качество и доступность государственных услуг все чаще выступают критерием оценки действующей власти. С другой стороны, стремления государств по внедрению электронного правительства в определенной степени подтверждает их заботу о состоянии государственных услуг. В некоторых научных исследованиях, как уже отмечалось ранее, оно вовсе отождествляется с самим процессом предоставления государственных услуг [22; 30].

Анализ реестра государственных услуг, утвержденного Постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 февраля 2012 г. [1], показывает, что в настоящее время государственными служащими оказывается 575 видов государственных услуг, из них 420 видов осуществляются только в бумажной форме, 132 вида услуг – в бумажной и в электронной форме и 23 вида – исключительно в электронной форме.

При этом на повестке государственной политики стоит задача по максимальному переводу государственных услуг в электронную форму их оказания. Так, согласно Отраслевой программе по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 гг., доля лицензий, выдаваемых в электронной форме (рис. 2), к 2015 г. должна составить 100%, а доля социально-значимых услуг – 50% (рис. 3).

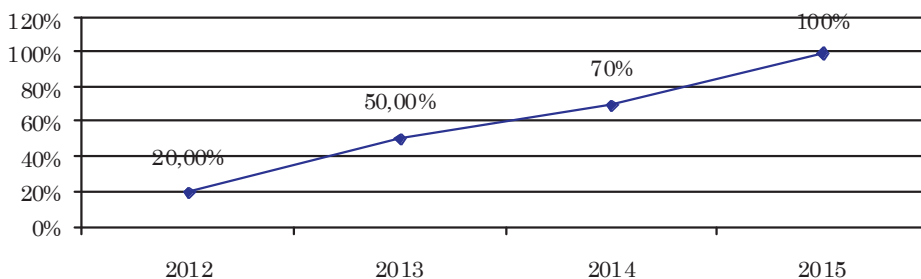


Рис. 2. Доля лицензий, выдаваемых в электронном виде [7]

Меж тем, ситуация с практической реализацией государственных услуг в электронном виде остается сложной. Результаты проведенного социологического исследования показали, что проблемы в развитии электронных услуг государства связаны с отсутствием:

- заинтересованности самих государственных служащих либо с коррупцией (38%);
- знаний и возможностей граждан по использованию информационных технологий (34%);
- соответствующей информационно-коммуникационной инфраструктуры государства (28%).

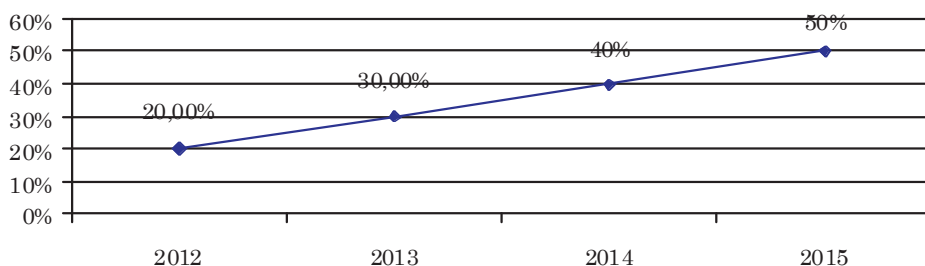


Рис. 3. Доля социально значимых государственных услуг, оказываемых в электронном виде [7]

Главной причиной проблем является первая из перечисленных выше, что вполне объяснимо. Ведь электронная форма предоставления государственных услуг не предполагает существующих «преимуществ» (возможность незаконных вознаграждений, привилегий и др.), а в некоторых случаях вовсе может привести к сокращению численности государственных служащих, а значит, и к сокращению бюджетного финансирования.

Поэтому в научных публикациях все настойчивее звучит мысль о том, что «формат «электронного правительства» исключает полностью человеческий фактор и что это серьезный удар по коррупции» [2].

Согласно индексу оценки уровня коррупции, составленному в 2011 г. "Transparency International", Казахстан занимает 120-ое место, тогда как в 2010 г. находился на 105-ом, в 2009 г. – на 120-ом, в 2008 г. – на 145-ом [31]. Ухудшение ситуации с коррупцией может быть связано с различными обстоятельствами. Однако такое положение явно указывает на то, что предпринимаемые на сегодняшний день действия государственной власти в области внедрения электронного правительства для снижения коррупции должного эффекта не дают.

В результате проведенного научного исследования были получены следующие **выводы**:

1. Государственная бюрократия в Казахстане, пожалуй, единственная сегодня социальная группа, которая, оставив позади советское прошлое, не только успешно пережила все катаклизмы новой социально-экономической формации, общественно-политических преобразований, но и с явной для себя выгодой находит пути преодоления новых вызовов, которые несет в себе электронное правительство. Подобная реакция со стороны государственной службы ведет к изменению формата электронного правительства, в результате которого размываются концептуальные идеи электронного правительства, теряются эффективность и всяческий смысл.

2. Эффективность электронного правительства относительна и связана главным образом с правильным ее восприятием аппаратом государственной службы. При этом такое восприятие в зависимости от группы интересов может иметь различный характер и расхождения (например, интересы руководителей и исполнителей).

3. В Казахстане электронное правительство, к сожалению, встречает достаточное сопротивление со стороны государственной службы. Оно не дает заметного результата в вопросах снижения уровня коррупции. Это, в свою очередь, может говорить о том, что на данном отрезке развития электронному правительству не удастся заменить либо уменьшить влияние человеческого фактора.

1. О внесении изменений в постановление Правительства Республики Казахстан от 20.06.2010 №745 «Об утверждении реестра государственных услуг, оказываемых физическим и юридическим лицам»: Постановление Правительства Республики Казахстан от 29.02.2012 №273 // online.zakon.kz.

2. *Агафонов А.* «Электронное правительство» против бюрократии, 2010 // www.yugopolis.ru.

3. *Бондаренко С.В.* Виртуальные сетевые сообщества сайтов «электронного правительства» // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 3–6 ноября 2003 г.). – СПб.: СПбГУ, 2003. – С. 113–114.

4. Единая система электронного документооборота государственных органов // www.e.govse.kz.

5. *Жакытов М.* В Астане обсудили итоги реализации проектов ЕСЭДО, 2009 // profit.kz.

6. *Мерекешова А., Жуманов Ж.* Электронное правительство: шаги на пути к его формированию в Республике Казахстан, 2005 // seti.btconsult.kz.

7. Отраслевая программа по противодействию коррупции в Республике Казахстан на 2011–2015 годы от 2011 года // www.yugopolis.ru.

8. *Стырин Е.М.* Электронное правительство: стратегии формирования и развития, 2006 // www.lib.ua-ru.net.

9. Цифровое неравенство // fondmk.ru.

10. Электронное государство // ru.wikipedia.org.

11. *Avgerou, C., Madon, S.* (2005). Information society and the digital divide problem in developing countries. In: Berleur, J., Avgerou, C. (eds.). Perspectives and policies on ICT in society. Springer, New York, USA. Pp. 205–218.

12. *Basu, S.* (2004). E-Government and developing countries: an overview. International Review of Law Computers, 18(1): 109–132.

13. *Bhuiyan, S.H.* (2010). E-government in Kazakhstan: Challenges and Its Role to Development. Public Organization Review, 10(1): 31–47.

14. *Brown, D.* (2005). Electronic government and public administration. International Review of Administrative Sciences, 71(2): 241–254.

15. *Foley, J.* (2008). Service delivery reform within the Canadian public sector: 1990–2002. Employee Relations, 3(3): 283–303.

16. *Grant, G., Chau, D.* (2006). Developing a generic framework for e-government. In: Hunter, G., Tan, F. (eds.). Advanced Topics in Global Informational Management (London: Idea Group Publishing), 5: 72–101.

17. *Haldenwang, C.V.* (2004). Electronic Government (e-government) and Development. The European Journal of Development Research, 16(2): 417–432.

18. *Heeks, R.* (2001). Understanding e-governance for development. i-Government Working Paper Series. Paper No. 11. Manchester: IDPM, University of Manchester.

19. Investorday (2012). The development of "electronic government" and startups. Access to information. Retrieved from 29 April, 2012 // investorday.kz.

20. *Jaeger, P.T.* (2003). The endless wire: e-government as a global phenomenon. Government Information Quarterly, 20: 323–331.

21. *Jaeger, P.T., Thompson, K.M.* (2003). E-government around the world: lessons, challenges, and future directions. *Government Information Quarterly*, 20: 389–394.
22. *Janenova, S.* (2010). E-government in Kazakhstan: Challenges for a transitional country. Paper presented at the 18th NISPAce Annual Conference, Public Administration in Times of Crisis in Warsaw, Poland.
23. *Kimberly, S.* (2004). Motivations for Implementing E-Government: An Investigation of the Global Phenomenon. Conference (04, Month 1.2, 2004).
24. *Mansell, R., Wehn, U.* (1998). *Knowledge societies: Information technology for sustainable development.* Oxford University Press.
25. *Norris, P.* (2000). *Digital divide? Civic engagement, information poverty and the internet in the democratic societies.* Cambridge: Cambridge University Press.
26. *Pardo, T.A.* (2000). Realizing the Promise of Digital Government: It's More than Building a Web Site. *IMP Magazine*, October // www.cisp.org.
27. *Salem, F.* (2006). Exploring e-government barriers in the Arab States. Policy Brief. No. 2. Dubai: Dubai School of Government.
28. *Schware, R.* (2000). Information Technology and Public Sector Management in Developing Countries: Present Status and Future Prospects. *Indian Journal of Public Administration*, 46(3): 411–416.
29. *Seifert, J., Bonham, G.* (2004). The transformative potential of e-government in transitional democracies. Technical report, Maxwell School, Syracuse University.
30. *Tandon, H.* (2005). E-governance: an Indian Perspective. *Policy and Society*, 24(3): 1–28.
31. Transparency International (2011). Global country report, 2011 (Kazakhstan) // www.transparencykazakhstan.org.
32. United Nations (2012). E-Government Survey 2012 // unpan1.un.org.

Стаття надійшла до редакції 17.09.2012.