

ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ НА ГОСУДАРСТВЕННЫЕ СТРУКТУРЫ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ (немецкий опыт)

*Работа представлена кафедрой философских и социально-политических наук
Одесского регионального института государственного управления Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины.*

Научный руководитель – кандидат политических наук, доцент И. Г. Ненов

Автор осветил основные моменты 8-летнего немецкого опыта внедрения проекта электронного правительства и сделал вывод о причинах его успешности.

Ключевые слова: Германия-онлайн, ИТ, онлайн, мобильное правительство или М-Правительство, новая стратегия «Е-Правительство 2.0», персонализация, план действий (дорожная карта) проекта «Германия-онлайн», сбалансированная система показателей, стандарты и архитектуры приложений Е-правительства, триалог, электронное правительство или е-правительство.

V. Sochalov

INFLUENCE OF INFORMATION TECHNOLOGIES ON STATE STRUCTURES IN MODERN SOCIETY (German experience)

The author reveals the basic moments of the 8-year German experience of introducing the electronic government project and makes a conclusion about the reasons for its success.

Key words: Deutschland Online, IT, online, M-Government, eGovernment 2.0, personification, action plan (roadmap) of the Deutschland Online project.

Социологи называют наше время информационной эпохой, в отличие от предыдущей – индустриальной. Опыт убеждает, что без совершенной системы информации и коммуникаций в современном мире немислима ни экономическая, ни политическая, ни культурная деятельность. Во всех развитых странах, например, в Японии, США, Великобритании, Германии информационное общество стало национальной идеей. В основу этой идеи они заложили новую самоидентификацию и определили свое место в глобальном обществе. Так, Япония озвучила концепцию «глобального информационного общества» еще в начале 1970-х гг. [3, с. 34].

Выдающийся американский социолог Мануэль Кастелс считает, что в данное время на планете доминируют процессы глобализации, децентрализации и индивидуализации. Происходит сокращение бюрократического аппарата

как в государственном секторе, так и в негосударственном. Среднее звено руководителей вытесняется новыми информационными технологиями, которые входят в нашу жизнь за счет формализации и стандартизации обработки информации и принятия решений. Формируется новая среда взаимодействия людей – «общество сети». Эта среда характеризуется крепкими горизонтальными связями ее участников и ослаблением вертикальных организационных рычагов. Информационные потоки выходят на главную организующую роль современного общества, и степень привлечения локальных общин к мировой тенденции связывается с их возможностью дальнейшего развития или, наоборот, упадка [4, p. 92].

Французский основатель новой области знаний – медиалогии Роже Дебре утверждает, что мы живем в эпоху «видеосферы», где

изображение есть не вещь или сущность, а перцепция; реальность создается с помощью техники. Так, продуцируемое информационное общество не совпадает с реальным обществом. С точки зрения Дебре, реальность – это результат технической деятельности людей, а не существующая сама по себе субстанция, а СМИ и Интернет создают новое глобальное пространство – время: то, что сейчас локальное, может мгновенно стать общемировым. Время становится якобы побочным: важно не то, когда состоялось событие, а то, где и когда оно было показано и воспринято. Иначе говоря, сегодня изменяется сама парадигма структурирования общества, состоялся переход от пирамидального мира организации власти к миру сетей, т. е. от вертикального, централизованного мира к миру децентрализованному [3, с. 67].

С глобализацией информационных технологий много компаний, учреждений и общественных организаций предоставляют услуги, которые раньше предоставляли только органы государственной власти. Google Earth вытеснила карты государственных структур, создающих земельный кадастр, и Skype позволяет общаться через Интернет, используя компьютер, что раньше было возможным только с использованием специальных линий связи. Навигационные системы заменяют официальные планы улиц. Все более и более переплетаются задачи государства, экономики и частного сектора. Развитие Интернета из источника информации к коммуникационной платформе сопровождается переориентацией обслуживания в сторону персонализации (технология: Web 2.0), что способствует разрушению границ между государственным и частным сектором. Новые методы управления должны быть внедрены в политических и административных органах, которые устанавливают цели и преследуют целостный подход. Только тогда местные власти будут в состоянии выполнить их новые роли как современные системные службы, бустеры экономики и модераторов. Е-правительство приобретает важную роль в этом контексте. Поэтому немецкое правительство поставило вопрос е-правительства как первостепенный и охватило своим глобаль-

ным проектом в настоящее время более чем 25 000 госучреждений Германии.

В 2007 г. доступ к Интернету в Германии имели приблизительно 98% деловых компаний, в штате которых не менее десяти человек и нанимают 72% частных лиц. Тем временем оборот ИТ-сферы Германии превысил 177 млрд евро, что превзошло даже оборот такой сферы, как производство строительных материалов. Этот бум в ИТ-сфере вызвал важные изменения в многочисленных секторах торговли и промышленности [5, р. 25].

Такой значительный рост ИТ-сферы в Германии стал возможным благодаря новой государственной политике развития информационного общества – созданию электронного правительства (е-правительства). По определению немецкой рабочей группы по созданию е-правительства – Общества информатики (FA VI): «Электронное правительство занимается... внедрением процессов общественного участия, принятия решения и сервисного обслуживания в политике, правительстве и администрации с интенсивным использованием информационных технологий. <...> Это определение включает... ряд административных и управленческих процессов, так же как процессов политического и финансового управления» [5, р. 80]. Построение этого нового национального проекта было провозглашено в 2000 г. С сентября 2000 по декабрь 2005 г. свыше 100 федеральных ведомств во главе с Bundesministerium des Innern (федеральное Министерство внутренних дел) в рамках немецкой инициативы 2005 BundOnline разместило приблизительно 440 услуг для граждан, делового сектора и госадминистраций в Интернете. С наибольшей е-правительственной программой в Европе Германия установила курс на поддержку федерального правительства современными ИТ. В итоге правительство смогло предоставлять удобные для клиента услуги с лучшей долгосрочной экономической эффективностью. В проект было инвестировано приблизительно 650 млн евро. Эксперты оценивают потенциал внутренней экономии средств после внедрения проекта в 350 млн евро каждый год, и около 450 млн евро экономят организации, которые контактируют

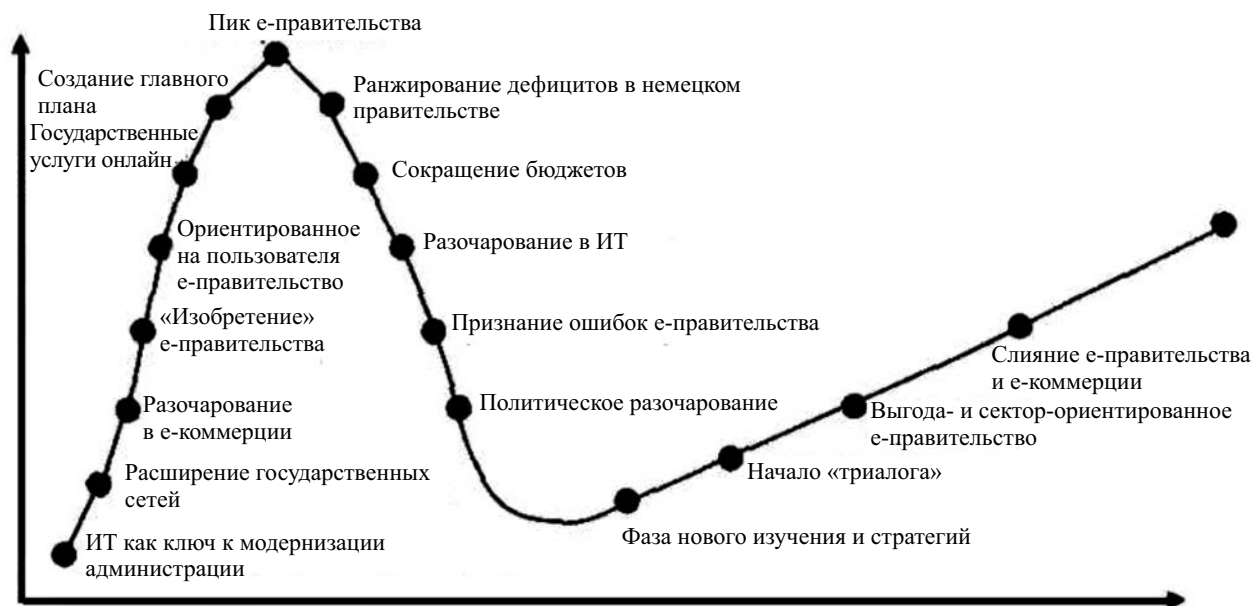


Рис. 1. Разработка е-правления в Германии

с органами власти, принявшими участие в проекте. Вся история развития проекта немецкого е-правления представлена на рис. 1 [5, p. 58].

С сентября 2006 г. федеральное правительство определило новую стратегию для следующего поколения е-правления – Е-Правительство 2.0. На национальном уровне цели Е-Правительства 2.0 формулируются так:

- сокращение бюрократии;
- улучшение программы регулирования;
- усовершенствование стратегии федерального правительства на основе высоких технологий.

Эти цели достигаются планом мероприятий, которые сведены в Actionsplan Deutschland-Online. Национальная е-правительственная стратегия, Deutschland-Online, была основана на идее навести мосты между услугами федерального правительства, гражданами и местной властью. Стратегия направлена на установление полностью интегрированной е-правительственной инфраструктуры в Германии. Это будет достигнуто сотрудничеством в е-правительственных проектах и в построении межведомственных ИТ-инфраструктур. Для граждан будет создан единый доступ ко всем органам власти: один адрес, один телефон, один электронный адрес, один веб-портал.

Deutschland-Online включает такие пять направлений работы [5, p. 32]:

- инфраструктура коммуникаций немецкой администрации;
- стандартизация;
- регистрация автомашин – это отнесено к опциям, предлагаемым е-правительством, с целью заменить более 20 систем регистрации в государстве и создать одну с оптимальным использованием потенциала регистрации автомашин онлайн в Kraftfahrtbundesamt (федеральный департамент автомобильного транспорта);
- регистрация резидентов – регистрация перемещения и адреса проживания резидентов Германии;
- реестр гражданского состояния – модернизация реестра гражданского состояния. Модернизация служит трем целям:
 - 1) создание единого реестра всего населения и отработка процедуры доступа к нему местных органов власти;
 - 2) дальнейшее развитие формата обмена данными под названием X-человек;
 - 3) возможность онлайн-регистрации документов гражданских состояний.

На европейском уровне для развития в этом же направлении также созданы координирующие документы Лиссабонская стратегия и

и 2010 стратегия для европейского информационного общества.

До 2010 г. на основе вышеуказанных программ, которые скоординированы ВМІ (Bundesministerium des Innern – федеральное министерство внутренних дел) в дружном сотрудничестве с разными ведомствами, приобретут развитие четыре области деятельности [5, p. 14]:

1. Улучшение услуг онлайн – качественное и количественное расширение услуг онлайн. Федеральное правительство требует оценки юридических возможностей, необходимых для того, чтобы расширить процедуры, ко всеобщему электронному виду и обработке электронных данных.

2. Сокращение бюрократии через объединенную оптимизацию бизнес-процессов между деловым и общественным сектором – повышение эффективности взаимодействия между компаниями и властью.

3. Создание электронного удостоверения личности – создание в Германии безопасных средств идентификации в Интернете, которых до сих пор не существовало. Начиная с 2008 г. федеральное правительство выпускает электронное удостоверение личности – единую, безопасную, основанную на чипе систему идентификации с установлением подлинности онлайн для e-правительства и электронной коммерции.

4. Создание гражданских порталов – обеспечение безопасного электронного пространства. Сообщения спама уже составляют 60–90% всех поступающих электронных писем. Среди интернет-пользователей в Германии 90% знают, что их собственный компьютер мог неправильно использоваться неизвестными людьми. Поэтому в пределах структуры E-Правительства 2.0 авторизованные правительством порталы общего доступа, которыми управляют частные компании, должны установить безопасное электронное пространство коммуникации для граждан, фирм и администраций.

Новая стратегическая программа правительства «E-government 2.0» делает главный акцент на усиление исследовательской работы как в практической, так и в теоретической

сфере. Цель разработки очередных задач информационного общества – адаптация новых теоретических понятий, развитие новых методологических аспектов, выполнение независимых исследований, обмен навыками и знаниями разных участников программы в Германии. Подобная инновационная деятельность невозможна без научных исследований, на которых будут базироваться все изменения в общественной жизни. В Германии 38 институтов занимаются вопросами, связанными с электронным правительством. Такой научный потенциал, сосредоточенный в сфере модернизации общественного сектора, позволяет на высоком уровне прорабатывать как развитие методик проектирования e-правительства, так и оценивать успех и воздействие его внедрения. Эти работы сосредоточены между четырьмя основными областями деятельности правительства (рис. 2) [5, p. 81].

Для координации исследовательской деятельности в рамках e-правительства немецким правительством была создана рабочая группа – FA VI. Результатом ее деятельности стала стратегическая политика исследований инновационной модернизации общества для повышения его эффективности и улучшения экономических показателей. Стратегическая политика включает ряд направлений деятельности и получила название дорожной карты для e-правительства:

- постоянное сопровождение, контролирующее e-правительственную программу исследований для адаптации и внедрения успешных результатов на практике;
- защита необходимого уровня функциональной совместимости широкоформатного взаимодействия правительств;
- инновационные методики по структурированию на техническом, семантическом и организационном уровнях для информации и знания, включая всестороннее управление знанием;
- цифровое управление идентификацией;
- человеческие ресурсы и управление изменениями, особенно обучение и мероприятия по развитию навыков для облегчения необходимого перехода к инновационному сетевому правительству.



Рис. 2. Модель деятельности правительства

Кроме этих исследовательских векторов, стратегической дорожной карты для е-правительства FA VI разработала список из пяти жизненно важных областей для продвижения исследований в сфере е-правительства:

- поддержка научного исследовательского сообщества для «Государственных услуг в сетевом обществе»;
- программы поддержки и усиления исследований инновационных проектов е-правительства;
- организованный обмен результатами и знаниями в теории и практике е-правительства;
- интеграция науки в реформы правительства (программы и организации);
- учреждение адекватной инфраструктуры университетов и школ для прикладных наук.

Эти стратегические исследовательские темы и области дают начало многим ожиданиям и целям для е-правительства. Фактически научная работа по проекту е-правительства представляют собой междисциплинарное исследование, в которое вовлечены многие области знания (рис. 3), что обеспечивает значительные дивиденды [5, р. 84]:

- адаптация новых теоретических понятий традиционных дисциплин для их применимости в общественном секторе (передача теорий на практику);

- развитие новых методических понятий целостного развития систем для е-правительства, которые принимают во внимание специальные особенности общественного сектора;

- анализ потребностей государственного сектора через интенсивный диалог в практических областях государственного сектора и развитие новых понятий, структуры и решения проблем и ситуаций трудных для идентификации;

- выполнение независимых исследований для оценки воздействия проектов е-правительства, и тиражирование результатов для дальнейших проектов;

- развитие и передача знаний, навыков и экспертиз (методы и понятия) в сектор ИТ и правительство.

Требуется отметить, настолько быстрая интеграция такого большого количества новых решений, как показывает Германия, стала возможной только в результате совместной работы государственного правительства и консультационного агентства для ИТ министерства внутренних дел федерального правительства (консультирует правительство во всех вопросах информационных технологий и общественных администраций). Результатом работы стал документ по согласованию единых стандартов подхода независимого от



Рис. 3. Е-правительство как сфера междисциплинарных исследований

платформы на всех уровнях построения национальной ИТ-системы. Документ получил название «Стандарты и архитектуры приложений Е-правительства» – «Standards and Architectures for e-Government Applications» (SAGA) [7]. Этот документ стал основой для всех будущих технических решений. К сожалению, он до сих пор не разработан ни в одной из стран СНГ, когда существует аналогичные программы (в частности, в Украине уже более 10 лет существует «Национальная программа информатизации»), а это ведет к необдуманным тратам год за годом, так как затраты на разные технические подходы сегодня-завтра будут непредвиденными затратами на интегрирование большого числа различных ИТ-решений.

В качестве базовой архитектуры в немецком проекте создания е-правительства выбрана сервисно-ориентированная архитектура (service oriented architectures -SOA). В рамках этой модели базовыми компонентами е-правительства, которые обеспечивают основные элементы и могут использоваться для «обслуживания» всеми административными приложениями для горизонтального взаимодействия, выбраны [5, p. 142]:

- системы управления формами (FMS);
- виртуальные почтовые отделения (VPS/OSCI);
- немецкий каталог административных служб (Deutsches Verwaltungsdienste-verzeichnis – DVDV);

- платформы оплаты (ZVP);
- системы управления документами (DMS);
- геоинформационные системы (GIS).

Теперь проиллюстрируем вышесказанное тремя примерами успешных проектов Германии в рамках построения е-правительства. Первым успехом Германии в построении е-правительства стала автоматизация базового этапа принятия всех решений – сбор и обработка статистики. Проект получил название eSTATISTIK.core [5, p. 293]. В рамках проекта был создан стандартный интерфейс сдачи статистических данных для всех субъектов, предоставляющих статистику, что позволило передавать сырые отчетные данные непосредственно от систем планирования ресурса предприятия до статистических управлений. Благодаря этому компании минимизировали дорогостоящие рабочие нагрузки, связанные с поиском данных и передачей. Другое преимущество этой процедуры состоит в том, что она объединила методы передачи и интерфейсы для статистических данных. Фактически сбор, передача и обработка статистики свелись к нажатию кнопки. Это увеличило скорость сбора и обработки, достоверность статистики. В первую очередь выигрыш получили предприятия, особенно мелкие, где это ранее вызывало наибольшую рабочую нагрузку.

Другой успешный проект был реализован землей Rheinland-Pfalz. Территориальное правительство положило в основу своего

пилотного проекта принцип выгоды и постаралось эффективно интегрировать административные процессы и промышленные цепочки так, чтобы административные процессы были оптимизированы и бюрократизм для бизнеса максимально уменьшился. Правительство летом 2005 г. начало этот проект по системному анализу потенциала е-правительства в госуправлении и промышленности. Проводилась идентификация процессов взаимодействия между руководством госучреждений и бизнесом, для которого внедряется ИТ, что должно было привести к экономическим и стратегическим льготам для промышленности и администрации. На первом этапе обзора промышленности были идентифицированы взаимодействия между компаниями и руководством органов власти Rheinland-Pfalz. Были определены более чем сто типов административных контактов со стороны компаний. На втором этапе был исследован потенциал для е-правительства от сокращения этих контактов. Исследование сконцентрировалось на отобранных компаниях в автомобильной промышленности, производстве химических/минеральных материалов и сельском хозяйстве [5, р. 73].

С одной стороны, релевантность административных взаимодействий для достижения деловой цели была оценена, с использованием подхода Balanced Scorecard, в то же время, с другой стороны, оценивались потенциальные льготы, которые будут ожидать от внедрения ИТ. Релевантность и льготы сформировали два ключевых измерения последующего портфельного анализа.

В общей сложности 19 типов взаимодействия были выявлены между компаниями и администрацией, которая отображала обе среды с высокой релевантностью и высокими льготами. Семь из этих 19 типов взаимодействия были также найдены в 20 наиболее трудоемких административных процессах, идентифицированных на административной стороне.

Правительство земли Rheinland-Pfalz будет использовать проектные результаты для приоритизации процессов по степени влияния на получение выгоды и территориальное е-правительство и в дальнейшем будет вносить

изменения в работу госорганов в диалоге с промышленностью и наукой.

Третий проект Германии, на котором стоит остановиться, ярко иллюстрирует главный вектор изменений в структуре немецких органов власти, о котором мы уже говорили. По данным статистики, от 30 до 50% населения по тем или иным причинам остаются невключенными в новое информационное общество, поэтому высокая гражданская ответственность правительства заставила разработать новый проект, чтобы эти люди не оставались в стороне. Цель этого проекта – создать необходимые условия для участия всех категории населения в высококачественной жизни страны. Проект получил название «Мобильное правительство» (М-Правительство). Согласно требованиям проекта любой гражданин, которому недоступно оформление документов с помощью интернет-технологий, позвонив лишь по одному номеру телефона, сможет заказать к себе выезд чиновника всего за 40 евро. В связи с внедрением новых технологий во всех процессах госуправления происходит высвобождение чиновников, которых руководство и направляет служить людям в М-Правительства [5, р. 349].

В завершении хочется отметить, что практически все страны СНГ провозгласили первоочередной задачей построение на своей территории информационного общества и все они, как и немецкое общество, сталкиваются с одними и теми же проблемами на пути достижения поставленной цели:

- слишком большая сфокусированность на техническом перевооружении;
- односторонность в организации работ;
- слишком теоретически предубежденные исследовательские результаты;
- нехватка финансовых средств в местных бюджетах и нехватка средств в центральном бюджете для исследовательских программ, жесткие структуры и бюрократия в общественном секторе.

Эти проблемы нас заставляют преодолевать три движущие силы:

- обеспокоенность правительства за государственные финансы и его стремление достигнуть высокой экономической эффек-

тивности в организации административного обслуживания;

- ожидания клиентов администрации относительно сроков или качества обслуживания со стороны административного штата государственных учреждений,
- существующие в других странах или планируемые к принятию законом инструкции, по административным процедурам, в рамках конкуренции государств за привлекательность для международных инвестиций.

Имея одинаковые проблемы с нами и декларируя одинаковые ценности, немецкое общество продемонстрировало гораздо более эффективный проектный менеджмент с более внушительными результатами, причем за более короткий промежуток времени жизни проекта. Успешное внедрение проекта электронного правительства, синхронизированное вместе с другими проектами немецкого правительства, позволило повысить прирост валового внутреннего продукта Германии с 0,7% в 2001 г. (первый год проекта е-правительства) до стабильного роста, несмотря на дорожающий евро: 2,5% в 2006 г. и 2,6% в 2007 г. (в 2005 г. закончен первый этап проекта) [8, р. 57]. Однако такой рост стал возможен только после объединения информационных технологий (ИТ) с другими формами изменения, такими как новые навыки, новые подходы управления, новые организационные проекты. В результате влияние стало максимальным.

Маккинси из Лондонской школы экономики пришел к выводу, что одни лишь инвестиции в информационные технологии приносят 2-процентное увеличение производительности труда, а организационные изменения приносят 8%, и есть премия, когда оба объединяются: увеличение производительности не $2+8=10\%$, но удваивается до 20%. В Германии ИТ ответственны за 40% роста производительности и за четверть из роста валового внутреннего продукта, хотя ИТ представляют лишь 8% полной экономики [5, р. 173].

После анализа деятельности немецкого правительства можно систематизировать несколько основополагающих подходов, которые можно назвать основными столпами их

успеха в проекте построения е-правительства как главного инструмента информационного общества:

- выделение проекта по созданию электронного правительства как центрального проекта правительства;
- закрепление проекта е-правительства за крупнейшим министерством экономики в правительстве;
- создание профильных рабочих групп и пилотных проектов по всем аспектам деятельности е-правительства, а также создание механизмов обмена опытом;
- создание нормативных документов и стандартов (с учетом существующей функциональности), регламентирующих работу всех участников проекта: правительственных, общественных и частных организаций;
- создание механизма прозрачности и общественной полезности для проводимых реформ через объяснение и общественное обсуждение;
- разработка типовой методики оценки эффективности госучреждения и оптимизации его работы (стратегия, организация, технология, проект и управление изменением);
- создание мощного научного потенциала в рамках проекта;
- формализация бизнес-процессов и переход к процессному подходу на всех этапах государственного управления;
- нацеленность на повышение экономической эффективности принятия решений.

После анализа большого перечня немецких проектов в рамках построения е-правительства можно обобщить основные этапы внедрения, которые сопровождают все успешные проекты:

1. Создание общественного понимания того, что точно подвергается изменению из существующих инфраструктур и будет интегрироваться в будущие сервисные функции е-правительства.

2. Развитие общего плана действий (дорожной карты) для того, чтобы строить SOA на основе е-правительственных инфраструктур и для оптимизации ориентируемых на процесс административных технологических процедур.

ПОЛИТОЛОГИЯ

3. Создание эскиза целевой архитектуры как основы для планирования и спецификации будущей инфраструктуры ИТ.

4. Уточнения плана действий относительно поддержки планирования, проверки качества и изменения.

5. Мотивация и обучение штата.

6. Планирование и приобретение необходимых ресурсов (ноу-хау, персонал, финансы).

7. Управление изменением в процессе разработки новой инфраструктуры ИТ от начала и через все уровни. Успешные процессы изменения означают, что на всех уровнях стратегии, планирования, организации и технологии должна пройти мобилизация в одно и то же время и должен быть выполнен процесс изменения вместе и в полностью координированной манере, ведомой и поддержанной их лидерами.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Анохин М. Г., Комаровский В. С.* Информационные технологии в политике // Политика; возможность современных технологий. М., 1998, 348 с.
2. *Комаровский В. С.* Государственные службы и СМИ. Воронеж, 2003. 298 с.
3. *Уэбстер Ф.* Теории информационного общества. М.: Аспект Пресс, 2004. 432 с.
4. *Castells M.* The Rise of the Network Society. Second Edition. Great Britain, Oxford - Blackwell Publisher Ltd. London, 2000. 372 p.
5. Chim Zechner (Ed.) E-Government Guide Germany Strategies, solutions and efficiency- B: Fraunhofer, e Government Zentrum, Stuttgart, 2008. 470 p.
6. URL: www.answers.com/topic/cia-world-fact-book-2004-austria
7. URL: <http://www.kbst.bund.de/saga> ,ISST, SAGA, Standards und Architekturen für E-Government-Anwendungen (Version 4.0), [init] AG, Berlin, 2008,161.
8. Federal Ministry of Economics and Technology (BMW) Annual Economic Report 2008 Utilising the Upswing for Reforms. Germany, Berlin – Öffentlichkeitsarbeit/P3, 2008. 108 p.