

Государство и общество

Процесс реформирования госаппарата КНР: использование новых технологий

© 2009

А. Ершов

Статья затрагивает вопрос применения новых технологий в процессе реформирования государственного аппарата КНР. В последние годы правительство КНР уделяет пристальное внимание всестороннему развитию концепции "электронного правительства", что позволяет говорить о ставке руководства Китая на новые технологии и принципы управления при осуществлении административных реформ. В статье анализируется ход реализации стратегии "электронного правительства", приводятся данные по развитию правительственных веб-сайтов, принятые законодательные решения, рассматриваются различные модели функционирования правительственных сайтов и конкретные примеры.

Ключевые слова: административные реформы, госаппарат, Интернет, веб-сайты, электронное правительство, электронная администрация, информация, технологии, законодательство, бюрократия, делопроизводство.

Под упоминаемыми здесь китайскими административными реформами понимается реформирование госаппарата КНР. В китайской политико-юридической терминологии органы государственного управления именуются административными органами, и их реформирование называется реформированием системы административных органов, или просто административной реформой¹. Таким образом, имеется в виду процесс гораздо более масштабный, нежели то, что обычно понимается под административными реформами в странах Западной Европы и в России.

Периодизация китайских административных реформ в данной статье ведется от 1982 г. и не затрагивает административные преобразования, проводившиеся с 1949 г. до начала проведения политики реформ и открытости².

"Культурная революция" нанесла государственным органам значительный урон. К 1970 г. количество рабочих органов Госсовета сократилось до 32, что фактически парализовало нормальную работу правительства (Политбюро тоже

фактически прекратило свое существование), а партийно-государственные органы местного управления были уничтожены и заменены т.н. “революционными комитетами” — ревкомы, организацией, сочетавшей в себе партийно-государственные и хозяйственные функции³. После разгрома “банды четырех” начиная с 1977 г. органы партийно-государственного контроля начали активно восстанавливаться. К 1981 г. количество министерств и комитетов при Госсовете уже составляло 52 единицы, органов прямого подчинения насчитывалось 43 единицы, имелось 5 канцелярий⁴. Увеличению аппарата в немалой степени способствовал процесс реабилитации “ганьбу” — кадровых работников, которые занимали большую часть мест в воссоздаваемых административных структурах, при этом в значительной степени препятствуя процессу омоложения кадров. Государственные органы, функционировавшие на основе принципов, сформулированных три десятилетия назад, не могли адекватно ответить на новые вызовы и трудности, стоявшие перед страной в условиях экономической модернизации; необходима была их кардинальная перестройка. После программного выступления Дэн Сяопина на расширенном заседании Политбюро ЦК КПК 13 января 1982 г. “Сокращение учреждений является революцией” реформа была инициирована первая административная реформа⁵. Она проходила в 1982—1984 гг. и включала два этапа: реструктуризация на уровне Госсовета и реструктуризация местных органов управления. Реформа позволила окончательно восстановить систему административного управления в рамках всей страны, заменить народные коммуны волостно-поселковой системой административного управления на селе, отменить практику пожизненного занятия постов, способствуя, тем самым, обновлению административного аппарата. В 1988-89 гг. проводится вторая административная реформа, в ходе которой был выдвинут ряд принципиально новых задач, как-то: пересмотр функций и полномочий правительства, изменение формы управления производственными структурами, создание профессионального аппарата госслужащих. Вторая административная реформа не была доведена до конца: этому помешал ряд внешне- и внутриполитических факторов. Некоторые результаты были достигнуты лишь на уровне Госсовета. В 1993-95 гг. проходила третья по счету административная реформа. Отличительными особенностями этой реформы следует назвать формирование профессионального корпуса госслужащих, создание законодательной базы, попытки сбалансировать возрастающий темп экономических преобразований с сохранением социальной стабильности. С 1998 по 2001 гг. проходит четвертый этап административной реформы, основной упор делался на реструктуризацию госпредприятий, упорядочении банковской и финансовой системы, реорганизации системы административного управления. В 2003-2005 гг. проходил пятый этап реформы системы государственных органов, преобладающими направлениями стали: изменение функций и усиление роли закона. Был принят ряд законов, внесших значительные изменения в процесс административной деятельности и способствовавших ее дальнейшей регламентации. С 2008 г. в КНР началась новая, шестая по счету административная реформа.

Бурное развитие информационных технологий за два последние десятилетия в конце XX и начале XXI вв., снижение их себестоимости, увеличение доступности для широких слоев населения по всему земному шару создали совершенно новую, реальность. Внедрение таких технологий как Интернет и мобильная связь сделали общество сетевым, горизонтальным. Эти изменения не могли не отразиться на взаимоотношениях управляющих структур и общества, выразившись в создании концепции так называемого “электронного правительства”. В США курс на создание электронного правительства был развернут еще администрацией президента У. Клинтона в середине 1990-х гг. По мере вхождения

КНР в систему международных рыночных связей, углубления и расширения административных и экономических реформ, возникла и потребность в создании системы электронного правительства. В основе этой концепции лежит принцип оказания правительством гражданину всего комплекса административных услуг в электронной форме, взаимодействии гражданина и правительства посредством Интернет-технологий. При этом также используются и традиционные медиа: периодическая печать, радио и телевидение, государственные архивы и общественные библиотеки, правительственные бюллетени. По мнению Всемирной банковской организации, в сферу охвата “электронного правительства” входят следующие три направления: обоюдные контакты между правительством и гражданином, взаимодействие между правительством и торговыми кругами, взаимодействие внутри различных ведомств правительства между собой⁶. Как считают китайские эксперты, кроме очевидных удобств в эксплуатации и предоставлении справочных услуг, электронное правительство может повысить все качество обслуживания в целом, оно может функционировать непрерывно, поскольку соответствующие страницы всегда доступны в сети Интернет. Также считается, что оно будет способствовать более активному развитию “экономики знаний”, поддерживать “социальный прогресс”, что, впрочем, далеко не так очевидно. Не подлежит сомнению то, что в этом вопросе необходимо заниматься детальной разработкой законодательной базы, которая бы регламентировала и регулировала принципы и основы работы как правительственных сайтов, так и государственных служащих. С другой стороны, необходимо повышать общий моральный уровень служащих, противодействуя, тем самым, коррупции и злоупотреблениям в должностной сфере, который, разумеется, переместятся в “электронную” плоскость из плоскости бумажной. Несомненно, перевод многих дел в электронную форму увеличит доступность граждан к различного рода документам, формам, регламентам, но увеличит ли это автоматически прозрачность бюрократического процесса, позволит ли контролировать весь ход процесса принятия того или иного решения? Очевидно, что здесь необходимо выстраивать ряд специальных механизмов, которые бы способствовали увеличению открытости и большей публичности административных процессов. Насколько можно судить на данный момент, понимание этих вопросов у китайских экспертов присутствует. Надо отметить, что с помощью новой технологии административного управления представляется действительно неплохой шанс в действительности повысить качество и эффективность работы государственных органов, снизить затраты на их содержание, и, конечно, увеличить взаимодействие между правительством и гражданами.

Процесс создания и развития электронного правительства по историческим меркам продолжается очень недолго. В 1996 г. правительственных сайтов на всей планете насчитывалось не более 50, однако уже в 2001 г. их общее количество превысило 50 тысяч⁷. Как отмечают китайские эксперты, процесс создания и построения электронного правительства проходит через четыре фазы: 1) возникновение и первоначальное развитие электронного правительства, формирование его основ. В течение этого периода правительство размещает на своем сайте законодательные акты, руководства, информацию справочного характера, при этом с гражданином не осуществляется никакого взаимодействия 2) на втором этапе граждане уже могут воспользоваться некоторыми услугами на сайте правительства: скачать некоторые бланки, формы заявлений, могут выдвигать некоторые предложения либо интересующую их информацию 3) на третьем этапе правительство и гражданин начинают осуществлять взаимный обмен информацией с помощью электронных носителей 4) на четвертом, наиболее зрелом этапе,

гражданин получает возможность оформлять все административные процедуры в электронном формате.

22 января 1999 г. правительство КНР официально обнародовало программу “Проект выхода правительства в сеть Интернет”; в этот же день были открыты официальный и вспомогательный порталы правительства⁸. С 1998 по 2002 гг. (время проведения 4-й административной реформы) количество зарегистрированных сайтов в зоне gov.cn выросло с 145 до 5 864, при этом более 80% правительств провинциального уровня создали на своих страницах “рабочие окна”⁹. Это позволяет сделать вывод о вхождении китайских административных органов в целом во второй этап развития электронного правительства к моменту окончания четвертой административной реформы.

С начала 2000-х гг. китайская сторона уделяет пристальное внимание вопросу “открытости администрации”, который непосредственно связан с реализацией концепции “электронного правительства”. Как ЦК КПК, так и Госсовет прилагают значительные усилия для дальнейшего увеличения открытости управленческой деятельности. В 2000—2005 гг. был принят ряд документов, призванных обеспечить открытость процесса управления на уровне правительств всех ступеней — от волостно-поселкового до уровня правительств провинций и автономных районов. В 2002 г. были разработаны “Правила о раскрытии административной информации (проект)” и “Правила об электронной подписи (проект)”. “Правила о раскрытии административной информации” четко устанавливают принцип “раскрывать по умолчанию любую информацию, не запрещенную к раскрытию”; определяют рамки раскрытия информации и порядок ее раскрытия, права общественности на доступ к административной информации и соответствующую юридическую ответственность за нарушение данной статьи. Также учреждается должность “главного информационного чиновника”, осуществляющего управление и контроль в данной сфере. Оба закона в определенной степени способствуют формированию правового поля в данной области.

Опубликованная Госсоветом в марте 2004 г. “Программа всестороннего продвижения основанной на законе администрации” несколько более точно определяет основное содержание раскрываемой информации и необходимые меры в этом направлении: “Административные органы обязаны раскрывать правительственную информацию, за исключением информации, касающейся государственной тайны, коммерческой информации, защищенной на основании законодательных норм, и информации, касающейся частных лиц. Административные органы обязаны создавать комфортные условия для народных масс, знакомящихся с правительственной информацией”¹⁰. Для наибольшего удобства граждан и наиболее эффективного распространения правительственной информации предлагается использовать правительственные коммюнике, пресс-конференции, горячие линии и прочие медиа-средства. При этом на правительственные сайты возлагается основная задача по обнародованию правительственной информации, и их роль будет возрастать по мере развития сетевой инфраструктуры и перехода административной системы КНР к преимущественно электронному делопроизводству.

24 апреля 2007 г. премьер Госсовета Вэнь Цзябао подписал указ за № 492 — “Правила о публичной административной информации КНР”. В “Правилах” перечисляются базовые условия, в соответствии с которыми определяется, какая правительственная информация должна быть рассекречена и доступна общественности¹¹. “Правила” недостаточно точно устанавливают критерии для обнародования / закрытия тех или иных видов информации, тем не менее, они предоставляет законодательную основу, на основании которой может определяться перечень открытой информации на правительственных сайтах, а также в

других средствах массовой информации (периодические издания, газеты, журналы и др.). На основании “Правил” впоследствии можно было бы сформировать закон об открытости информации, нечто подобное закону “О свободе информации” США от 1967 г. или закону “О раскрытии информации общественных органов” Южной Кореи от 1996 г., который позволил бы установить четкие правила для обнародования / нераскрытия информации.

Дальнейшие шаги по реализации концепции электронного правительства связаны с очередной, 5-й реформой системы органов государственного управления. 1 января 2006 г. была официально запущена сеть китайского правительства, основная функция которой — создание регулярной, постоянно обновляющейся административной базы данных. Под руководством канцелярии Госсовета все комитеты и министерства Центрального Правительства, а также все региональные правительства предоставили в данную сеть большой объем административно-делопроизводственной информации. Предоставление различного рода информации из всех регионов Китая гарантирует относительную актуальность, сравнительно большой охват и достаточно регулярное обновление данной сети, что, несомненно, делает ее ценным рабочим инструментом как для административных работников, так и для граждан. Кроме того, все правительства провинций, городов, автономных округов создали и свои, локальные правительственные сети. Основным содержанием этих сетей являются официальные документы и делопроизводственная информация; сети позволяют упростить доступ к необходимой документации, отчасти автоматизировать делопроизводство (к примеру, копировать необходимую информацию в создаваемый документ вместо прежнего способа ручного ввода, использовать электронные шаблоны и т.д.), в целом повысить уровень информатизации управления¹². Создание такого электронного архива уже само по себе способно значительно ускорить как процесс ведения переписки между ведомствами, так и осуществление различного рода бюрократических процедур. Что хотелось бы отдельно подчеркнуть, информация на сайте правительства доступна не только для служебного пользования, но и для рядовых граждан. Все это позволяет правительственной странице являться основным источником информации о местном правительстве; упрощает доступ к разнородным материалам административного характера: достаточно посетить один ресурс, чтобы получить необходимую информацию по нужному региону.

В последние несколько лет наблюдался бурный рост числа правительственных сайтов. Согласно статистике информационного центра Интернета КНР на 31 декабря 2006 г. общее количество правительственных сайтов в доменной зоне gov.cn достигло 28 575 тыс., что составляет 1,6% от общего количества доменных имен. На основании этих данных многие китайские исследователи делали весьма оптимистические прогнозы относительно ближайшего развития правительственных веб-страниц. Так, к примеру, на общекитайском совещании по электронному административному делопроизводству, которое состоялось в 2006 г., было подчеркнуто, что к 2010 г. правительственные порталы станут основным каналом, предоставляющим доступ к открытой правительственной информации¹³. На данный момент можно отметить, что едва ли указанные сроки будут в точности выполнены; тому мешает как сложившаяся сложная международная экономическая обстановка, так и недостаточная завершенность информатизации управленческого процесса.

Нельзя не отметить очевидного прогресса в создании национальной китайской сети правительственных сайтов. За прошедшее время с момента начала реализации стратегии электронного правительства к концу 2007 — началу 2008 гг. в основных чертах создана единая национальная система правительст-

венных сайтов, охватывающая все регионы и ведомства, и доходящая до уровня уездного правительства. По результатам проведенного в январе 2007 г. опроса стало известно, что свои сайты создали 96,1%; количество правительств уровня провинции, создавших свои сайты, за 2 года — с 2005 по 2007 гг., выросло с 90,4% до 96,9%. На уровне городских правительств этот показатель увеличился с 94,9% в 2005 г. до 97%, значительно вырос удельный вес правительств уездного уровня — как показала выборка, он увеличился с 77,7% в 2005 г. до 83,1% в 2007 г. Общее наличие сайтов у правительств всех ступеней расценивалось в 2006 г. в 85,6%, что превосходит показатель 2005 г. на 4,5%¹⁴.

Указанный рост (при условии, что погрешность представленных данных невелика) свидетельствует о значительных капиталовложениях центрального китайского правительства в электронную инфраструктуру (оборудование и персонал) за несколько последних лет. Динамика роста количества правительственных сайтов является, на наш взгляд, положительным фактом; при этом нельзя исключать, что в ряде регионов (особенно не вполне экономически благополучных) увеличение общего количества сайтов произошло чисто механически, по разнарядке из центра, и в реальности они едва ли в ближайшее время возьмут на себя функцию практически работающих административных структур.

К 2010 г. в КНР планируется в целом завершить создание единой сети электронной администрации, покрывающей всю страну, а также создать базовые механизмы по раскрытию информации и предоставлению общего доступа к информационным источникам. Как отмечается, на данный момент уже более 50% административных разрешений может быть осуществлено в сети¹⁵. Проверить эту информацию едва ли возможно, к тому не совсем понятно, что именно имеют в виду китайские эксперты, видимо, речь идет о некой суммарной цифре и не учитывает конкретной региональной специфики, которая может значительно различаться в разных провинциях и даже уездах. Тем не менее, если этот суммарный показатель соответствует реальному положению вещей, то такое положение дел уже следует признать достаточно неплохим (даже если общекайтайский показатель изрядно завышен результатами информатизации приморских провинций).

Согласно опубликованной в марте 2006 г. “Стратегии информационного развития в 2006—2020 гг.” в ближайшие 15 лет преследуются цели постоянного улучшения электронного делопроизводства и его системы обслуживания, тесного сближения сфер социального управления и общественных услуг, более пристального внимания к Интернет-составляющей при оказании общественных услуг. На состоявшемся в 2006 г. всекитайском рабочем совещании по электронному делопроизводству были выдвинуты 5 ключевых направлений, как заявлено, требующих коренной трансформации: 1) переход от поверхностного применения электронного делопроизводства к его дальнейшему углублению; 2) переход от распыленного создания информационных сетей к использованию обобщенных источников информации; 3) переход от одиночного использования информационных систем к взаимному использованию источников информации и совместной координации ведомств; 4) переход от перекосов в использовании информационных источников в частных интересах к использованию в интересах общественных; 5) переход от монопольного контроля и управления информационными сайтами к “выявлению общественных сил”¹⁶. Анализ вышеприведенных задач заставляет задуматься о существовании ряда проблем, с которыми столкнулось центральное правительство на данном этапе реализации концепции “электронного правительства”. Прежде всего, это, несомненно, проблема клановости бюрократических структур; бюрократия как любая замкнутая самоорганизующаяся система стремится в первую очередь к отстаиванию собственных интересов и ма-

ксимально возможному сохранению status quo. Из этого проистекают проблемы “поверхностного использования делопроизводства”, “одиночного использования информационных систем” и “монопольного контроля и управления веб-сайтами”. Переход к электронному правительству — это не просто технологическая “смена носителя информации”, не переход от печатной машинки и папок на столе к компьютеру, это технологическая революция в области управления, и, как любая революция, она несет изменения для управляющего класса — бюрократии. Анализ также показывает, что административные порталы зачастую бывают не объединены между собой, что порождает их закрытость, оторванность и, в то же время, недоступность локальной информации для более широкого круга пользователей. Согласно данным, приведенным в “Оценке эффективности работы правительственных сайтов за 2005 год” и отражающим результаты на четырех уровнях управления (комитеты и министерства Госсовета, провинциальные, местные и уездные правительства), средний балл открытости базовой административной информации (включая новостную колонку, нормативные акты и правительственные документы) превышает семь баллов (по десятибалльной шкале), оценка по глубине предоставляемой информации (включая руководство по оформлению процедур, статистическим данным и данным по ситуации в каждом из ведомств) составляет в среднем около 4 баллов. Что же касается ключевой информации административного характера, как-то: снятие и назначение сотрудников, отбор кадров, открытость финансовой и закупочной деятельности, объектов инвестиций, а также другой информации соответствующего характера, то средняя оценка составляет менее 2¹⁷. Из всего этого следует, что системе “электронного правительства” необходимо пройти через дальнейшее повышение открытости, прозрачности и качества информации, размещаемой на правительственных сайтах, что непосредственным образом связано с успехами реформы госаппарата и улучшением системы госслужащих в целом.

Следует отметить, что создание системы электронного администрирования в Китае рассматривается как важный инструмент и средство в процессе административных реформ. Как подчеркивалось в “Решении ЦК КПК по ряду важных проблем, связанных со строительством социализма и гармоничного общества”, принятом на 6-м пленуме КПК XVI созыва, создание электронного административного делопроизводства является важным шагом в строительстве сервисного правительства и общества гармонии, поскольку оно способствует увеличению открытости административных структур, информатизации общественных услуг, созданию благоприятных условий для жизни народных масс и функционирования экономических сообществ¹⁸. Таким образом, можно заключить, что создание системы “электронного правительства” — это не просто конъюнктурное стремление “догнать и перегнать Запад”, а серьезная, обдуманная стратегия развития системы управления КНР в начале XXI в., ставка на новые технологии и принципы управления.

Теперь рассмотрим способы эксплуатации и обслуживания правительственных сайтов. Эта область затрагивает большое количество различных людей: госслужащих из соответствующих ведомств правительства, работников правительственных сайтов, персонал, обеспечивающий техническую поддержку, пользователей интернет-сайтов, а также всех, кто так или иначе причастен к функционированию и использованию этой системы. Собственно, работа по эксплуатации и использованию правительственных сайтов преследует только одну цель: постоянное обновление содержания веб-страниц, удовлетворение требований всех пользователей, предоставление им максимально полного пакета информации административного характера и административных услуг, способствуя, тем самым, сохра-

нению жизнеспособности сайта¹⁹. Однако для реализации этой цели необходимы активное участие и координация всех вышеперечисленных групп людей — от административных работников — до пользователей и технического персонала.

На данный момент создано три основных модели эксплуатации и обслуживания правительственных сайтов, соответственно: модель сбора информации, модель посылки информации и модель дочерних веб-сайтов. Рассмотрим их по порядку.

Модель сбора информации опирается в основном на работников правительственных веб-сайтов, которые по различным каналам собирают необходимую информацию для поддержания сайта в работоспособном состоянии. Происходит это, как правило, следующим образом: работники сайтов собирают информацию через СМИ и излагают ее в предельно сжатом виде (инфодайджесты) либо перепечатывают и оформляют ссылку на соответствующий ресурс. При этом ведомство, которому принадлежит страница, как правило, напрямую в этом виде деятельности не участвует. Нетрудно заметить, что такая ситуация требует от работников веб-сайтов большого напряжения сил и порой, очевидно, превышает их возможности по полному и адекватному отражению разнообразной информации на веб-странице. Таким образом, в случае применения модели первого типа, авторитетность информации, публикуемой на официальном правительственном сайте, была бы не слишком высока. В этой модели обслуживанием населения (помощь в оформлении процедур онлайн и др.) занимаются также работники сайтов. В условиях недостаточной координации между работниками сайтов и сотрудниками онлайн-сервиса это чревато отсутствием системности при предоставлении общественных услуг на сайте правительства, что порождает отсутствие общепонятных стандартов, бессистемность, односторонность оказываемых услуг²⁰. Очевидно, что такая модель работы не может являться базисным стандартом при предоставлении электронных административных услуг и должна рассматриваться лишь как переходная.

Следующая модель опирается на посылку информации на сайт от каждого правительственного ведомства; в данной схеме работники сайтов отвечают за координацию и интеграцию услуг в рабочем режиме. По сравнению с вышеописанной моделью работы, модель посылки информации обладает большим плюсом: здесь присутствует разделение труда (сбор и обработку информации ведут разные люди) и кооперация между работниками сайтов и служащими ведомств. Кроме того, ведомства правительства уже непосредственно участвуют в работе сайтов, что частично решает проблему каналов поставки информации. Однако у этой модели есть и свои недостатки, они в первую очередь заключаются в том, что ведомства посылают информацию скорее более в принудительном порядке, нежели по собственной инициативе, разумеется, что при этом ни о какой активности и самостоятельности речь не идет; в большинстве ситуаций по требованию правительственного сайта проводится сортировка информации и в итоге предоставляется только ее часть, что значительно снижает информативность. Кстати из-за требования предоставлять информацию в небольшом объеме, крайне низок процент автоматизации в процессе интегрирования информации, что увеличивает риск, связанный с “человеческим фактором”, а саму работу делает трудоемкой и снижает ее эффективность. Кроме того, есть еще одно значительное неудобство, связанное с тем, что информация на сайте находится далеко от своего источника (конкретного ведомства) и это, соответственно, осложняет ее практическое применение. Как отмечается, зачастую работники сайтов берут на себя функцию посреднического звена и вводят информацию с бумажного носителя в компьютер, впоследствии публикуя ее на сайте правительства. Все эти недостатки объектив-

но перевешивают достоинства модели, вследствие чего и она не может быть признана функционально удачной.

Третья же модель, модель дочерних веб-сайтов, представляется наиболее интересной своим элегантным решением проблемы системных недостатков, присущих двум вышеописанным моделям. Модель дочерних сайтов подразумевает, что каждое ведомство создает собственный, отдельно обслуживаемый дочерний сайт. Интернет-портал правительственного сайта при этом осуществляет единый доступ к информационным ресурсам правительства, автоматически интегрируя содержание всех дочерних ресурсов. В основе этой модели лежит модель послышки информации, модель дочерних веб-сайтов развивалась на ее основе.²¹ Достоинства этой модели заключаются в том, что каждое ведомство имеет свою отдельную, самостоятельную страницу, где предоставляются услуги и публикуется информация, связанная с этим ведомством. С помощью интегрированной системы входа предоставляется возможность координировать административную работу каждого ведомства с работой сайта, что, разумеется, позволяет давать гораздо более полную и объективную информацию (по сравнению с двумя предыдущими моделями функционирования правительственных сайтов). Каждая дочерняя веб-страница может самостоятельно увеличивать объем содержания сайта и не опасаться при этом его сокращения, как в случае с использованием единой правительственной страницы по причине физического лимита ресурса; при этом главный, материнский портал обогащается новой информацией. Важно, что каждое ведомство само активно участвует в развитии правительственного веб-портала, поскольку это непосредственно затрагивает его интересы, а правительственный сайт при этом предлагает больший объем информации административного характера (из-за снятия проблемы физического хранения данных). Стоит, правда, отметить один технический момент: такая модель работы правительственных сайтов требует высокоскоростного интернета со стороны пользователя и мощных серверных станций со стороны правительства, иначе, гражданин, зайдя на основной портал правительства, рискует никуда с него не попасть — просто не позволит скорость открытия дочернего сайта. Как утверждают китайские исследователи, работа по эксплуатации и обслуживанию правительственного сайта «вошла в рамки важных направлений повседневной работы для каждого ведомства в правительстве»²². На данный момент модель работы дочерних веб-сайтов уже используется многими правительственными порталами, что отражает тенденцию и направление развития электронного правительства на данный момент.

Впрочем, концепция дочерних сайтов не так уж безупречна, как может показаться; ее слабость кроется в ее преимуществе: если дочерние сайты перестанут осуществлять взаимодействие друг с другом, то структура всего правительственного портала потеряет связность, окна для предоставления сервиса и услуг окажутся неработоспособными. И в нынешних условиях не всегда удается обеспечить бесперебойную работу окон, разрозненную же информацию окажется еще более трудно интегрировать. Дочерние веб-сайты — самостоятельная, но глубоко взаимосвязанная на внутреннем уровне структура, в которой каждый член выполняет необходимую и важную функцию, и от того, как он с ней справляется, зависит функционирование всего организма.

Существуют структурные (контроль за своевременным предоставлением информации, автоматическая интеграция данных, использование систем оценки и поощрения и др.) и технологические (создание единого регулирующего центра, обеспечение регулярного обновления и обслуживания, др.) ограничители, которые отвечают за предотвращение внутренней дезорганизации работы правительственных порталов.

Рассмотрим функционирование модели дочерних веб-сайтов на основе примера сайта Министерства коммерции КНР. На начальном этапе департамент информатизации Министерства создал при каждом департаменте и отделе дочерние сайты по единому, унифицированному образцу. При этом каждому департаменту и каждому отделению вменялось в обязанность постоянно заниматься настройкой колонок сайта, добавлением новой информации, которая впоследствии поступит на материнский сервер. Так как опыт использования модели оказался успешным, на основе длительного использования модели в Министерстве была разработана схема организации информации на сайте: “производственные единицы организуют веб-сайты, веб-сайты создают колонки (информации), (предоставляется) всестороннее обслуживание, данные сохраняются в базе данных”. Подразумевается, что каждая единица Министерства образует свой дочерний веб-сайт в рамках общегосударственной структуры. Под колонками имеется в виду суммирование всего того объема информации, что предоставляется на материнский сайт в виде рубрик: “обновление”, “политика”, “статистика” и т.д. Помимо того, планируется повысить профессиональный уровень чиновников во владении ИТ-технологиями, в частности, вплоть до конца 2005 г. было подготовлено около 1000 человек — сотрудников связи (из них примерно 50% составляют кадры в ранге заместителя начальника отдела)²³. “Всестороннее обслуживание” подразумевает назначение людей, ответственных за поддержание содержания новостных колонок на нужном уровне; также создаются специальные архивы документов, при этом надо отметить специфическую их особенность — они доступны не только для чиновников, но и для широких масс; в архиве можно прочитать необходимый документ и провести поиск (работает поисковая система) необходимой информации. В Министерстве коммерции КНР создано несколько общих архивов и 5 специализированных архивов по отраслям (внешняя торговля, инвестиции и т.д.)²⁴.

При всей привлекательности этой модели хотелось бы внести отметить, что по всем параметрам система “дочерних веб-сайтов”, равно как вся система электронного правительства, развивается на данный момент скорее в рамках административного принуждения, нежели инициативно, и стоит этому принуждению исчезнуть, как, скорее всего, приостановится развитие всей системы, а, возможно, последует и ее демонтаж. Таким образом, довольно быстрые темпы развития системы электронного правительства КНР во многом обеспечивается командно-административными методами, нежели насущной потребностью регионов (за исключением экономически успешных регионов, “локомотивов экономики”, таких, как, например, Шанхай или пров.Чжэцзян, Гуандун, Фуцзянь). С другой стороны, для системы государственного управления КНР такое положение дел следует признать скорее естественным, и в нынешних условиях едва ли не единственно возможным.

Как один из частных случаев использования концепции электронного правительства в решении повседневных административных проблем можно привести пример р-на Нанкай, г. Тяньцзиня, где был создан новый механизм “выдачи разрешений по умолчанию при превышении установленного лимита времени” (“чаоши мосю”)²⁵. Данный регион издавна сталкивался с проблемами бюрократической волокиты и крайне низкой ответственности сотрудников к исполняемым обязанностям, поэтому передовым с точки зрения реформы административного обслуживания его назвать было никак нельзя. С августа 2002 г. в данном районе стал действовать в экспериментальном порядке механизм “выдачи по умолчанию”; доказав свою эффективность, он стал официально использоваться с января 2003 г., а через год, в 2004 г., получил свое современное наименование. Суть заключается в следующем: дело, которое поступило в ведомство, занимающееся

рассмотрением и утверждением административных резолюций, и не рассмотренное в течение полагающегося периода времени, а также в *законодательном порядке* не продленное на более длительный срок для рассмотрения, признается одобренным *по умолчанию*. В основе функционирования механизма “выдачи по умолчанию” лежит программная система ОА, которая осуществляет контроль над рассмотрением дела в течение всего цикла — от принятия дела до решения по делу либо одобрения документа по умолчанию²⁶. В тот период времени, когда до окончания установленного срока на рассмотрение дела остается 1 день, система автоматически помечает данное дело галочкой красного цвета, одновременно с этим каждые 30 секунд раздается сигнал-предупреждение. Если же в течение указанного времени по-прежнему не будет предпринято определенного решения, компьютерная система данного ведомства автоматически создаст и распечатает соответствующий документ — административное разрешение с печатью данного ведомства. К виновным же ведомствам и сотрудникам будут применены адекватные меры.

При использовании данной системы значительно сокращается влияние человеческого фактора на время, необходимое для принятия того или иного решения, что позволяет установить четкие временные рамки решения вопроса. С другой стороны не совсем понятен механизм выбора этих рамок, не вполне ясно, какими критериями следует руководствоваться при осуществлении определения временных рамок по важности того или иного дела. Остается открытой и возможность фактора человеческого влияния на систему. Кроме того, встает вопрос и о самой природе принятия такого решения; насколько компетентным может считаться решение, не прошедшее соответствующую процедуру рассмотрения и одобрения, а просто получившее статус “по умолчанию”; насколько оно соответствует интересам заявителя. Вследствие этого, нельзя сказать, что система “выдачи административных разрешений по умолчанию” станет панацеей и, более того, позволит избавить общество от бюрократических процедур (хотя она и сокращает расходы на аппарат и ощутимо повышает его эффективность), скорее, это еще один контрольный механизм по исполнению решений и механизм при этом довольно мощный. Благодаря применению данной системы удалось ощутимо сократить сроки выполнения процедур; так, вместо 15–93 дней, требовавшихся ранее, скорость увеличилась до 5, 3 и 1 рабочих дня соответственно. Срок решения по обычному делу составляет 5 дней, по важному 3 дня, а особенное дело может быть решено в течении 1 дня; в случае существования специальных обстоятельств дело может быть решено на момент обращения. За новаторство и нестандартный подход система “утверждения разрешений по умолчанию” получила приз за новаторство на конкурсе “Новаторство региональных правительств Китая” (2005–2006 гг.)²⁷.

Несмотря на спорность и неоднозначность этого механизма, его внедрение уже прошло во многих регионах, таких, как г. Шуаньяшань, пров. Хэйлунцзян в 2005 г., в 2007 г. она начала использоваться в гг. Ухане и Даляне, пров. Шаньси, пров. Хэбэй и др.²⁸

На данный момент перед правительством Китая стоит ряд проблем, которые требуют настоящего разрешения.

1. Проблема информационной интеграции, которая в первую очередь порождается нежеланием ведомств кооперироваться и делиться информацией, выкладывать ее в общий доступ, т.е. по сути полноценного взаимодействия между различными ведомствами правительства до сих пор не существует.

2. Проблема информационной целостности, т.е. недостаточное предоставление всего пакета услуг пользователям, неполная доступность архивов и материалов печатного характера.

3. Необходимость усиления строительства информационной структуры, что само по себе подразумевает вложение больших денежных сумм и привлечение новейших сетевых технологий, а также разработку соответствующих законодательных актов, механизмов, норм, которые должны выполнять функцию защитного механизма. Пожалуй, даже более важным здесь является законодательная часть, поскольку без должной законодательной базы даже самая технически совершенная система обречена стать заложницей бюрократической структуры.

4. Недостаточное развитие базового сетевого покрытия и системы электронных консультаций,

5. Отсутствие широко применяемой практики электронного делопроизводства.

Система “электронного правительства” есть, несомненно, новое измерение реформ госаппарата КНР, начало которым было положено в 1982 г. Пройдя через пять реформ и вступив в шестую, административная система КНР преодолела нелегкий путь эволюции от управления в условиях плановой экономики с помощью командно-административных методов до функционирования в рамках социалистической рыночной экономики современного типа. За прошедшие с момента начала политики реформ и открытости 30 лет были выработаны новые стили и методы управления. Одни из последних достижений в сфере технологий управления — “электронное правительство”, которое стало возможным благодаря технологической революции, появлению новых средств коммуникации и делопроизводства. Технология “электронного правительства” позволяет сократить себестоимость административных расходов, более того, она предоставляет гражданам совершенно невиданные доселе возможности коммуникации с правительством, получения информации и новый масштаб предоставления услуг. Успешность новой стратегии развития административных органов будет во многом определяться следующими моментами: 1) выработкой новых законодательных нормативов, которые бы регулировали и регламентировали работу чиновников в “электронной сфере”, а также основы и принципы функционирования сайтов правительства. 2) сменой традиционной парадигмы сознания бюрократической элиты, переходом от преобладания политики над экономикой к противоположной модели, когда импульсы из экономической сферы будут диктовать политические решения, то есть переход к административно-управленческой модели западного типа. Вопрос, насколько последнее будет возможно в китайском обществе, с его спецификой “гуаньси-связей”, этатистскими настроениям и сильными бюрократическими традициями, остается открытым.

1. *Гудошников Л.М.* Реформирование системы государственного управления в КНР // Проблемы Дальнего Востока. 2006. № 4. С. 36.
2. В 1982 г. состоялась первая административная реформа, прошедшая сначала на уровне Центрального Народного Правительства (Госсовета), в 1983 г. она распространилась на уровень местных органов власти; после основания КНР (1949 г.) и до официального начала политики реформ и открытости (1978 г.) последовательно состоялся ряд административных преобразований: в 1954, 1958—1959, 1960—1965 гг.
3. *Мамаева Н.Л.* Партия и власть: Компартия Китая и проблемы реформы политической системы. М., 2007. С. 31—32.
4. *Тао Сюэжун, Тао Жуй.* Чжунго синчжэнь тичжи гайгэ янцзю [Исследование реформы административной системы Китая]. Пекин, 2006. С. 95.
5. Дэн Сяопин Вэньсюань [Избранные произведения Дэн Сяопина]. Пекин. Т. 2. С. 396—397.
6. *Тао Сюэжун, Тао Жуй.* Там же. С. 232.
7. Там же. С. 233.

8. <http://www.gov.cn/info.net> и <http://www.govb.cn>.
9. *Тао Сюэжун, Тао Жуй*. Там же. С. 233. Ср. кит. “баньши чуанькоу” — “окна для оформления формальностей”.
10. Чжунго чжэнфу ванчжань цзяньшэ юй инюн [Создание и использование интернет-сайтов правительства Китая]. Пекин, 2006. С. 83.
11. Чжэнфу гуаньли юй фуу фанши чуансинь [Правительственное управление и инновации в способах обслуживания]. Пекин, 2008. С. 17—18.
12. Там же. С. 113.
13. Там же. С. 113.
14. Там же. С. 57.
15. Там же. С. 57.
16. Там же. С. 58.
17. Чжунго чжэнфу ванчжань цзяньшэ юй инюн [Создание и использование интернет-сайтов правительства Китая]. Пекин, 2006. С. 197.
18. Чжэнфу гуаньли юй фуу фанши чуансинь [Правительственное управление и инновации в способах обслуживания]. Пекин, 2008. С. 58.
19. Чжунго чжэнфу ванчжань цзяньшэ юй инюн [Создание и использование интернет-сайтов правительства Китая]. Пекин, 2006. С. 196.
20. Там же. С. 200—201.
21. Там же. С. 201.
22. Там же. С. 202.
23. Там же. С. 205.
24. <http://www.mofcom.gov.cn/>.
25. Чжэнфу гуаньли юй фуу фанши чуансинь [Правительственное управление и инновации в способах обслуживания]. Пекин, 2008. С. 168.
26. Там же. С. 168.
27. Там же. С. 169.
28. Подробнее см.: <http://www.thebeijingnews.com/comment/shelun/2008/10-12/008@064840.htm> и <http://www.cmssc.xm.gov.cn/gb/articles/2007-04-05/news20070405091746.shtml>.