**УДК 316.613**

**Замогильный Сергей Иванович** – д-р филос. наук, профессор, действительный член Российской академии естествознания, заведующий кафедрой гуманитарных наук Энгельсского технологического института Саратовского государственного технического университета имени Ю.А. Гагарина (г. Энгельс). *E-mail: gh@techn.sstu.ru*

**Ставропольский Юлий Владимирович** – канд. социол. наук, доцент, доцент кафедры общей и социальной психологии факультета психологии Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского (г. Саратов). *E-mail:* stJulius@yandex.ru

**Sergey Ivanovich Zamogilny** – Dr. of Philosophy, professor, active member of the Russian academy of natural sciences, head of the humanitarian chair of the Engelsk institute of technology of the Saratovsk state technical university of Yu.A. Gagarin (Engels). *E-mail: gh@techn.sstu.ru*

**Yuliy Vladimirovich Stavropolskiy** – Candidate of Sociology, docent, docent of the general and social psychology chair of the faculty of psychology of the Saratovsk state university of N. G. Chernyshevskiy (Saratov).
*E-mail: stJulius@yandex.ru*

**С.И. Замогильный**
**Ю.В. Ставропольский**

**S.I. Zamogilny**
**Yu.V. Stavropolskiy**

## Электронное правительство и этнокультурная самобытность в Японии

*В статье рассматриваются стадии и проблемы доступа граждан к прямому участию в работе правительства через Интернет, иными словами, речь идет о так называемой «электронной демократии». Интернет здесь выступает в качестве платформы для коммуникации и обмена информацией, на которой повторяются циклы гражданских взаимодействий. Подобные гражданские взаимодействия получили свою формализацию в работе японского исследователя А. Ориты.*

## Electronic government and the ethno-cultural originality in Japan

*In this article the stages and problems of the access of citizens to the direct participation in the government work on the Internet are considered, otherwise, it is a question about so-called "electronic democracy". The Internet here acts as a*

*platform for communication and exchange of information on which the cycles of civil interactions are repeated. Similar civil interactions received the formalization in the work of Japanese researcher A.Orita.*

***Ключевые слова**: электронное правительство, электронная демократия, социология, Интернет, база данных.*

***Keywords**: electronic government, electronic democracy, sociology, Internet, database.*

## *1. Актуальность исследования*

В настоящее время во многих странах обсуждаются проекты по созданию электронных правительств, которые позволили бы всем гражданам участвовать через Интернет в осуществлении исполнительных функций и обмениваться информацией. Оцифровка правительственной информации как инструмент гласности в государственном управлении способствует тому, что работа правительства становится прозрачной для граждан. Однако административные процедуры, часто именуемые словом «бюрократия», препятствуют оперативному реагированию на широкое многообразие индивидуальных случаев. Поэтому обеспечение доступа граждан через Интернет к прямому участию в работе правительства, получившее название «электронная демократия», решает конкретную задачу по реформированию законов, действующих внутри административной системы.

Общепризнано, что основа демократии – решения, принимаемые большинством. Данное обстоятельство вступает в противоречие с фундаментальным принципом электронного правительства, состоящим в том, чтобы учитывать позицию меньшинства и каждого гражданина. В данной статье рассматриваются административные процессы, происходящие в Японии, где ещё до сих пор имеется ряд проблем, не получивших адекватного решения со стороны органов государственного управления. Эти проблемы касаются в первую очередь меньшинства японского общества в сфере взаимодействий на гражданском уровне.

В японском обществе пока не получил широкой общественной поддержки феномен гражданского брака, соответственно, когда государственным служащим приходится иметь дело с подобным феноменом, они испытывают морально-этические затруднения. Интересно выявить потенциальные преимущества модели обмена информацией между гражданами, которым приходится обращаться в государственные органы. В тех случаях, которые не вписываются в общепринятые административные рамки, перед обращением за государственными услугами важно собрать юридические доказательства и приготовиться ссылаться на прецеденты.

Интернет в этом отношении выступает в качестве платформы для коммуникации и обмена информацией, на которой повторяются циклы гражданских взаимодействий. Подобные гражданские взаимодействия

получили свою формализацию в работе японского исследователя А. Ориты [1]. А. Орита называет предлагаемую модель TKAS – акроним из первых букв английских слов «Tell, Know, Act, and Store-up» (рассказывать, знать, поступать и запасать). Практическое применение данной модели взаимодействия, на взгляд её автора, полезно для коррекции функциональных недоработок в деятельности электронного правительства.

*2. Электронное правительство в Японии*

Первая информационно-технологическая стратегия японского правительства была принята в ноябре 2000 г., за ней последовала стратегия электронной Японии в январе 2001 г. Японское правительство планировало создать «общество эмерджентного знания» ("knowledge-emergent society"), в котором каждый гражданин был бы способен активно пользоваться информационными технологиями в собственных целях. Эта политическая стратегия создавалась в штаб-квартирах информационно-технологических компаний при участии членов кабинета министров, экспертов из университетского сообщества, исполнительных директоров компаний и др.

Для того, чтобы в течение предстоявших пяти лет Япония превратилась в самую передовую информационно-технологическую страну мира, приоритет был отдан четырем политическим сферам. Во-первых, создание на конкурентной основе ультравысокоскоростной сетевой инфраструктуры. Во-вторых, развитие электронной коммерции. В-третьих, осуществление электронного правительства. В-четвертых, подготовка высококвалифицированных человеческих ресурсов. Впоследствии в проект электронной Японии был добавлен пятый компонент – обеспечение безопасности и надёжности передовых информационных и телекоммуникационных сетей. В программу создания электронной Японии на 2002 г. входили оцифровка государственных услуг и обеспечение доступа к ним через Интернет. Предполагалось, что именно благодаря электронному доступу граждан к государственным услугам удастся вести точный статистический учет востребованности услуг государства гражданами и выявлять проблемные области. Кроме того, требование предоставлять административную информацию через Интернет было распространено не только на центральный, но и на местный уровни. Одновременно развивалась административная инфраструктура, например, была проведена идентификационная сертификация населения – каждому жителю был присвоен идентификационный номер. В настоящее время министерства и ведомства японского правительства расширяют объем административной информации, тем не менее, востребованность их веб-сайтов остается спорной. Большинство веб-сайтов обновляются нерегулярно, а поиск информации на веб-сайтах остается затрудненным для рядовых пользователей.

Общепризнаны три первостепенные функции электронного правительства: оказание услуг, реализация политики и регулирование [2]. То, что сегодня обозначается термином «электронное правительство», по большей части не более чем оцифровка существующих функций, не

учитывающая специфики, которой обладает электронный ресурс. Процессу реализации электронного правительства в Японии недостает четырех важных слагаемых: эффективности, гласности информации, удобства для пользователей и «цифровой демократии» (digital democracy). В свете перечисленных слагаемых, электронное правительство следует считать не более чем одним из элементов реформы государственного сектора Японии. По мере того, как Итернет превращается в основное средство взаимодействия между правительством и гражданами Японии, традиционная линия, разделявшая правительство и народ, начинает стираться, формируя новую системную архитектуру и облегчая взаимодействие между государственным и частным секторами общественной жизни.

По мере того, как японское правительство, действуя в соответствии со стратегией реализации электронного правительства, обнародует информацию, объём информации в Интернтете существенно увеличивается. Веб-сайт японского правительства http://www.e-Gov.go.jp/ был запущен в 2001 г. На портале представлены законодательные базы данных, отчеты, бланки заявлений для каждого министерства [3]. Веб-сайты органов управления на местах совершенствуют подачу процедурной информации. Однако пока не устранена информационная асимметрия между организациями и гражданами, создающая неудобства для людей. Отрадно то, что, по мере усиления информационной открытости и увеличения объёма доступной людям информации, проблема асимметрии постепенно снимается.

В связи с информационной открытостью электронного правительства возникают две проблемы. Во-первых, проблема информационной избыточности. Обычному гражданину затруднительно выбрать конкретную информацию из объёмной и сложно организованной официальной базы данных. Информация, предоставляемая органами управления центрального и местного уровней, зачастую носит окончательный характер и отражает преимущественно общие случаи, игнорируя индивидуальные и нетипичные ситуации. Например, на веб-сайте местного органа управления довольно легко найти бланки заявлений о регистрации браков, но непросто обнаружить соответствующую базу юридических данных и ознакомиться с гражданским законодательством. Допустим, какая-либо японская пара желает узнать о юридических нюансах, относящихся к перемене фамилии после вступления в брак. Она столкнётся с трудностями в поисках подобной информации. Можно сказать, что электронное правительство в Японии представляет собой огромный портал, в котором рядовой гражданин чувствует себя как в лабиринте, потому что этот портал освещает, прежде всего, наиболее распространенные случаи.

Электронное правительство в Японии имеет дело с двумя разновидностями функциональных проблем. Первая проблема – это отражение нетипичных случаев. Одна из причин, по которой органы государственного управления в Японии стараются избегать сложных и нетипичных дел, заключается в дефиците человеческих ресурсов. Сложные и нетипичные дела предполагают существенные затраты служебного времени

на их решение, что в японской культуре представляется несправедливым по отношению к тем людям, которые желают получить государственные услуги по более типичным вопросам, поскольку все граждане являются в равной степени японскими налогоплательщиками. Существование отмеченного здесь неравенства само по себе указывает на наличие проблемы, требующей своего решения.

Вторая проблема – стоимость услуг по созданию электронного правительства. Разработку веб-сайтов органов управления тормозит дефицит человеческих ресурсов. Большим влиянием на ресурсы по созданию электронного правительства обладают в Японии мэры. Без попечения со стороны мэров, персонал разработчиков из отделов по связям с общественностью оказался бы предоставлен самому себе, вынужденным прилагать огромные избыточные личные усилия.

### *3. Параметры электронной демократии в Японии*

Электронную демократию можно определить как концептуальную целостность, одним из существенных компонентов которой выступает электронное правительство. Соответственно, внутри гражданского действия могут быть выделены два различных подхода. Во-первых, осуществление непосредственного взаимодействия между гражданами и электронным правительством в направлении изменения законодательной и административной систем. Во-вторых, осуществление обмена информацией и создание нового знания, прежде всего, силами самих рядовых граждан. Для первого направления в Японии характерно формирование сетевых сообществ в различных сферах принятия политических решений, лоббирования, проведения избирательных кампаний и т. п. Само возникновение термина «электронная демократия» связывается с тем, что благодаря Интернету политическая активность в Японии стала доступна широкому кругу рядовых граждан, которые получили возможность оказывать прямое давление на процессы принятия политических решений. Иными словами, Интернет в Японии стимулирует развитие прямых форм демократии в различных законодательных областях. Известны случаи, когда при помощи такого средства связи, как Интернет, непосредственно организовывались политические акции, например, в столице Филиппин городе Манила рассылка сообщений через интернет подготовила мирную антипрезидентскую демонстрацию. Тем не менее, необходимо иметь в виду, что демократия поддерживается большинством граждан, а меньшинства всё равно останутся меньшинствами при любой модели интерактивного взаимодействия [4]. С другой стороны, акцент на обмене информацией и на создании нового знания ведёт к переоценке действующей административной системы и вынуждает официальные органы власти находить формы симметричного реагирования, главным образом на уровне сбора исчерпывающей информации. Важно учитывать, что граждане на выборах могут сменить законодательную власть, но исполнительную и административную власти сменить затруднительно, особенно в том, что касается повседневного рутинного функционирования органов

государственного управления на местах. В Японии смена административной власти возможна через процедуры подачи судебных исков и проведение плебисцитов по актуальным вопросам. В большинстве случаев такими вопросами оказываются финансовые проблемы, например, компенсация причиненного ущерба, растрата и т. п. Японские эксперты оценивают шансы граждан своей страны выиграть подобные тяжбы не более чем в 13% случаев [5]. Исходя из подобных соображений, японские граждане берут на себя инициативу по сбору информации относительно прецедентов и опыта подобных дел, вооружившись которой они надеются добиться от чиновников справедливого решения. Таким образом, гражданское взаимодействие представляет собой подход, который не всегда направлен на изменение существующих условий, но стимулирует обмен конкретным личным опытом, получение административной информации и мониторинг выполнения чиновниками своих функций. В существующих юридических и административных рамках подобная деятельность может осуществляться как через Интернет, так и без Интернета.

В сфере управления бизнесом, как показывают современные японские исследования, отдельно взятые потребители также занимаются обменом информацией между собой. Они оставляют комментарии, в которых дают оценки компаниям, и эта информация доступна не только активным членам онлайн-сообществ, но любому пользователю Интернета [6]. Взаимодействие между потребителями оказывается взаимовыгодным, обогащая компании новыми идеями и стимулируя их к инновациям. Вопреки общепринятому представлению о демократии, ведущую роль в этих процессах играет меньшинство потребителей.

*4. Кейс-стади: гражданские браки в Японии (“jijitsu-kon”)*

Когда японская пара решает сочетаться законным браком, она должна официально зарегистрировать ту фамилию, которую супруги будут носить в браке. Поскольку всё большее число женщин в Японии продолжают трудиться после вступления в брак, то в некоторых парах после заключения брака стали отказываться от смены фамилии. Начиная с 1993 г. японский парламент неоднократно предпринимал попытки изменить действующее гражданское законодательство, однако, все они тормозились по причине возражений со стороны консерваторов и людей старшего поколения.

В результате, сложилось такое положение, при котором женщина после вступления в брак продолжает носить свою девичью фамилию, под которой её знают на работе. В таких случаях японцы проводят брачную церемонию, но брак официально не регистрируется. Социальные службы такие браки не признают, однако, пенсионная система и система здравоохранения в Японии распространяются на подобные браки. Существуют законодательные акты, которыми подобные гражданские браки уравниваются в правах с официально зарегистрированными браками. С другой стороны, законодательства о налогах, о наследовании, о родительских правах исключают подобные незарегистрированные браки. В целом, при существующем в Японии

положении подобные гражданские браки не считаются незаконными, но лишают супругов определенных благ.

На одном из форумов в Интернете проводился обмен информацией в виде вопросов и ответов по теме гражданских браков “jijitsu-kon” [7]. Помимо практических юридических консультаций, на форуме устраивались весьма острые дискуссии. За четыре года на форум поступили порядка двух с половиной тысяч сообщений. Рассмотрим на конкретном примере, каким образом сетевое сообщество способствовало решению индивидуальных проблем.

Некая женщина совместно со своим женихом искали государственную квартиру в доме, оборудованном пандусом для инвалидной коляски. Они приняли решение оформить свои отношения браком без официальной регистрации. Поскольку они оба были единственными детьми в своих семьях, то решили оставить каждый свою фамилию. Эта женщина задала на форуме в Интернете вопрос о том, сможет ли официально незарегистрированная пара претендовать на государственную квартиру в доме, оборудованном пандусом для инвалидной коляски? Она получила два ответа на свой вопрос. В первом ответе указывались аналогичные прецеденты, имевшие место в прошлом в других префектурах. Во втором ответе корреспондент писал, ссылаясь на собственный опыт, что властям нужно говорить только о том, что они только планируют вступить в брак, но скрыть, что они уже состоят в гражданском браке. Эта женщина обратилась в государственные органы с заявлением о предоставлении жилья, но получила официальный отказ. Отказ был мотивирован тем, что «… подобных прецедентов не существует». В регионе, где проживает эта женщина, очень сильна традиция, согласно которой старший сын в семье обязан распространять свою фамилию, поэтому официальные чиновники осудили эту женщину за отказ от перемены фамилии. Эта женщина не удовольствовалась официальным отказом и собралась действовать более решительно. Она вышла на форум в Интернете и занялась сбором прецедентов и опыта, которым с ней делились другие участники форума. Один из участников форума выложил в сеть государственное жилищное законодательство. Оказалось, что по закону пары, живущие гражданским браком без официальной регистрации, имеют такие же права, как и пары, официально зарегистрировавшие свой брак. Другой участник форума обнаружил научную публикацию по аналогичной проблеме. Тогда эта женщина обратилась с письмом в администрацию своей префектуры, рассказав о том, что они с женихом планируют пожениться, но имеются препятствия, мешающие ей сменить фамилию. Она приложила к письму собранную ею юридическую документацию, в надежде, что чиновники поймут свою юридическую неграмотность, поскольку её заявление никакой реальной проблемы не представляло. Спустя две недели её заявление было удовлетворено, как и должно было быть согласно законодательству. Данный кейс иллюстрирует положение дел на местном уровне японской системы государственного управления, когда ответственные чиновники

руководствуются предрассудками и традициями, но не законами страны. Очевидно, что победа в данном деле была одержана исключительно благодаря Интернет-сообществу.

В другом похожем случае некая женщина задала на форум вопрос о том, каким образом может кодироваться гражданский брак в удостоверении личности? Эта женщина жила в гражданском браке. В Интернете ей попадались варианты кодовых обозначений, например, «жена (незарегистрированная)», которыми пользуются японские социальные службы. Она подала в местный орган государственной власти заявление, указав в нём такое кодовое обозначение, но получила отказ. Чиновники ответили, что подобных прецедентов не существует. Тогда она обратилась со своим делом в государственную юридическую консультацию, но снова получила отказ. Ей было необходимо официальное подтверждение того, что она состоит в браке, поскольку компания, в которой она работала, требовала от неё документ о семейном положении. Она решила обратиться на форум в Интернете и получила два совета. Один корреспондент рассказал о своём личном опыте, а другой – указал ссылку на административный документ, который представлял собой не юридический акт, а нормативное положение. Женщина отправила по электронной почте оба прецедента в местный орган государственной власти, где ей было ранее отказано. Спустя всего три часа она получила ответ о том, что её просьба удовлетворена. Чиновник объяснил, что прежде отказ был вызван двумя причинами. Во-первых, сотрудник в окошке, который принимал её заявление, никогда не имел дела ни с чем подобным и не знал, как поступить с её заявлением. Во-вторых, начальник решил не принимать её заявление к рассмотрению, поскольку оно нетипичное и вносит беспорядок в работу учреждения. По этой причине начальник дал указание отключить на компьютерах учреждения опцию «жена (незарегистрированная)». После того, как женщина обратила внимание чиновников на факт действия нормативного положения, региональный начальник изменил процедуру рассмотрения и решил, что законных оснований для отказа не имеется. С тех пор изменилась процедура регистрации заявлений.

В обоих рассмотренных кейсах первая трудность заключалась в выяснении того, существуют ли подобные прецеденты. Если удается обнаружить прецеденты и иные подтверждения, то возникает вероятность положительного исхода переписки с государственными органами. Эту трудность удалось преодолеть в первом кейсе. Вторая трудность состоит в преодолении местной интерпретации административного кода, что было достигнуто во втором кейсе. Когда чиновники местного уровня разбирают нетипичную проблему исходя из личных пристрастий, тогда она воспринимается чиновниками как досадная помеха и становится поистине серьёзной.

*5. Модель гражданского взаимодействия по А. Орита*

В первом рассматривавшемся кейсе успеху обращения в государственное учреждение способствовала информация по жилищному

законодательству. В отсутствие подобной информации чиновники продолжали бы решать вопрос не по закону, а исходя из обычаев и собственных предрассудков. Правительство Японии ведет политику гласности в отношении информации, тем самым позитивно поддерживая чаяния граждан. Однако для отыскания в Интернете необходимой информации требуется определенный уровень технической грамотности. Непросто с одного раза сориентироваться в базе данных японского электронного правительства.

Рассмотренные кейсы показывают, что у продвинутого Интернет-пользователя имеются шансы на успех, подкрепляемые уверенностью в том, что где-то имеется полезная официальная информация. Эта уверенность толкает людей к тому, чтобы не ограничиваться государственными базами данных, но в явно нетипичных случаях обращаться за информацией к негосударственным организациям. Важную роль в отыскании информации, полезной для обращения в государственные органы, играют компетентные пользователи Интернета, однако, необходимыми навыками и компетентностью обладают не все граждане.

Одной из разновидностей гласности в сфере информации становится рассказ о личном опыте через Интернет. Во втором из наших кейсов нетипичная кодировка семейного статуса была найдена благодаря знакомству с частными веб-сайтами. В данном случае не имеет большого значения: подписываются участники форума настоящими именами или вымышленными. Важнее – достоверность информации и степень доверия к ней. Достоверность и надежность информации повышаются в процессе обсуждения на форумах, когда различные пользователи Интернета высказывают собственное мнение.

В обоих кейсах дискуссии происходили на частных форумах, тем не менее, итоговый успех был достигнут благодаря взаимодействию частных Интернет-ресурсов с государственными. А. Орита выделяет четыре элемента, которыми характеризуется тот тип взаимодействия, который представлен в кейсах. Первый элемент – рассказ. Граждане, которые сталкиваются с проблемами, рассказывают о них. Второй элемент – знание. Участники Интернет-форумов помогают решить проблему при помощи официальной и частной информации, которую они знают. Третий элемент – действие. Граждане, которые сталкиваются с проблемами, готовы к конкретным действиям для их решения. Четвертый элемент – сохранение. Информация, опыт и контекст решения накапливаются в Интернете и в будущем могут быть найдены, если возникнет необходимость.

Каждый отдельно взятый цикл коммуникации расширяет объём информации, поскольку содержание и формы обратной связи становятся сложнее и богаче, кроме того, даже пассивные читатели форумов, не принимавшие участия в дискуссии, при необходимости могут использовать накопленный опыт.

Полный цикл совершается на уровне граждан, независимо от государственного сектора, и функционирует вполне автономно. В случае

необходимости решения описанных выше проблем, связанных с неадекватными административными процедурами и некомпетентностью чиновников, гражданский цикл может сопрягать с административным процессом, образуя отдельный модуль. Являясь внешним по отношению к государственному управлению, но легко доступным благодаря Интернету, данный компонент не накладывает на его участников никаких ограничений.

*6. Выводы*

Мы рассмотрели два действительных случая взаимопомощи в решении нетипичных проблем. В процессе рассмотрения были выявлены некоторые негативные аспекты функционирования административных органов управления и позитивный эффект сотрудничества с Интернет-сообществом. Органы государственного управления призваны оказывать поддержку всем гражданам в соответствии с законодательством, даже если их обращения оказываются «исключительными». Электронная демократия призвана выражать волю большинства граждан, однако, электронное правительство обязано служить всем, включая гражданское меньшинство. Тем не менее, на практике не каждый гражданин может рассчитывать на поддержку органов государственного управления в решении своих вопросов. Целесообразно включить в модель функционирования электронного правительства такие компоненты, как гражданское взаимодействие, сбор данных, информационную гласность и оценку информации. Адекватное устройство электронного правительства должно включать в себя возможность для электронного участия граждан, а для этого предстоит решить немало проблем. Первая проблема – гарантии безопасности граждан. Следует озаботиться вопросами доверия и неприкосновенности частной жизни. Вторая проблема – повсеместность правительства. Где его истинные границы? На этот вопрос следует посмотреть с двух точек зрения – индивидуальной и административной.

***Литература и источники:***


*1. Orita A. TKAS Model: Citizen Interaction to Resolve Minority Issues in Public Administration // Electronic Journal of e-Government, 2005. Электронный ресурс: www.ejeg.com (дата обращения: 16.06.2006)*

*2. Finger M., Pecoud G. From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance // Electronic Journal of e-Government, 2003. Электронный ресурс: www.ejeg.com (дата обращения: 16.06.2006)*

*3. Suzuki T. Database of Policy Information // Citizens' Toolbox (Shimin no Dougubako). Tokyo, 2002. P. 168 – 169.*

*4. Keskinen A. MIDEM. Models for Interactive Decision making // Electronic Journal of e-Government, 2004. Электронный ресурс: www.ejeg.com (дата обращения: 16.06.2006)*

*5. Masai T. Resident's Plebiscites," // Citizens' Toolbox (Shimin no Dougubako). Tokyo, 2002. P. 44 – 53*

*6. Ogawa Ms., Asaki Y., Tsuda H., Yoshimatsu T., Kokuryo J. Silent Members (SM): Their Communication Behaviour and Influence on Purchases of Others // Japan Marketing Journal, 2003. Vol. 22. No. 4. P. 39 – 51*

*7. Orita A. Niimi M. Murai J. The Three Ways the Internet Empowers an Ordinary Individual: How Women in Japan Express Themselves and Their Opinions // Proceedings of INET2000. Электронный ресурс: www.isoc.org/inet2000 (дата обращения: 16.06.2006*