

Электронное правительство Японии в контексте внутренней и внешней политики государства

А. А. Ефимов

Центр межрегионального бизнес-обучения (Москва)

Отмечается, что в качестве приоритетных при внедрении электронного правительства в Японии выбраны цели и задачи макроуровня, главная из которых — превращение страны в абсолютного мирового лидера в сфере развития IT-технологий. Утверждается, что программа внедрения электронных технологий в идеологию и практику управления Японии соответствует внешнеполитическим императивам. Подчеркивается, что повышение качества, скорости и эффективности взаимодействия государства с гражданами не акцентируется в качестве политической цели и достигается как промежуточная задача внедрения электронного правительства.

Ключевые слова: электронное правительство; внешняя политика; внутренняя политика; государство и гражданское общество; электронная демократия; информатизация; демократизация; государственные услуги.

Сегодня общепризнано, что Япония является одним из абсолютных мировых лидеров по уровню развития информационных технологий.

«Японское чудо», заключающееся в политической и экономической акцентуации приоритетности развития высоких технологий, тесной связи между информатизацией и демократизацией, особенно ярко проявилось после энергетического кризиса 1973 г. В начале 1970-х гг. энергетическая зависимость экономики Японии от внешних поставок нефти стала основной причиной сокрушительного тотального кризиса, поразившего экономику страны, однако послужила стимулом для очередного и самого мощного технологического и экономического броска. В последнее время информационная инфраструктура Японии — одна из наиболее развитых в мире.

Программа внедрения электронных технологий в идеологию и практику управления в Японии берет свое начало в марте 2001 г. Тогда была принята

программа «317 шагов», предусматривающая прохождение ряда этапов: 2001 — *e-Japan*, 2003 — *e-Japan 2*, 2006 — *IT*, 2010 — *i-Japan* и т. д., вплоть до 2055 г., когда Япония, в соответствии с реализуемым сегодня замыслом правительства, должна стать абсолютным лидером в сфере развития IT-технологий для всего мира. Программа определяет электронное правительство как «способ предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии» [1].

Программа электронного правительства является одним из направлений реализации правительственной стратегии обеспечения Японии безраздельного господства на мировом рынке разработки и производства IT-продукции

и высокотехнологичных услуг. Главные внутренние цели проекта, в соответствии со стратегиями Министерства экономики, торговли и промышленности, Министерства финансов и секретариата кабинета министров, могут быть сформулированы следующим образом:

- системное (в первую очередь структурное) реформирование сферы производства и продажи информационных технологий;
- реклама и стимулирование спроса на продукцию ИТ-промышленности;
- увеличение доступности государственных услуг для населения;
- обеспечение экономии в сфере государственного администрирования;
- повышение эффективности работы органов государственного управления;
- снятие значительной части бюрократических барьеров и упрощение административных процедур для граждан и бизнеса;
- реформирование органов местного самоуправления; построение единой государственно-муниципальной системы оказания услуг для понижения их стоимости, роста эффективности и обеспечения сочетаемости [1].

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что приоритет при внедрении электронного правительства в Японии отдается целям и задачам макроуровня, тогда как компоненты целей, связанные с повышением качества, скорости и эффективности взаимодействия государства с гражданами, почти не акцентируются. Именно они лежат в основе идеологии электронного правительства в западных странах, однако в Японии специфика таких правительственных стереотипов во многом обусловлена традиционными особенностями взаимоотношений граждан и государства. С одной стороны, можно с уверенностью сказать, что в Японии сформировано демократическое и социально

ориентированное государство. С другой стороны, традиционализм и консерватизм представляют собой базовые компоненты сознания рядовых граждан. Верность традициям в политическом сознании японцев сопровождается уважением к власти и недоверием к переменам, японское гражданское общество в целом отличается пассивностью и конвенциональностью, а доминирующими и наиболее популярными идеологиями являются консерватизм и неоконсерватизм: «В политической культуре Японии по-прежнему остаются главными корпоративизм, групповые нормы поведения и связанный с ними эгалитаризм, а также консервативная апологетика традиционных ценностей. Японские неоконсерваторы сумели найти результативные средства решения социальных проблем, которые активно стимулируют индивидуальные достижения, не отрицая при этом социальное выравнивание и приоритет общего над индивидуальным» [2].

Радикальные преобразования неприемлемы для политической культуры Японии, а глубокое реформирование основ политической, экономической или социальной жизни всегда носит вынужденный характер. Японцы сохраняют приверженность политике своего государства, она, как правило, не подлежит критике со стороны рядовых граждан. Легитимность власти, содержания и характера отношений между гражданами и государством в Японии также не принято ставить под сомнение [3]. Еще одна важная черта организации гражданской жизни Японии — относительное равнодушие граждан к политике и недоверие к политическим рычагам воздействия на социальную и экономическую ситуацию в стране и политике как таковой. Эти особенности политической культуры Японии создают базис для существования исключительно японского феномена: отсутствие гражданской активности и легального

протеста, совпадение главных позиций общественного мнения с официальной политической доктриной не свидетельствует о тоталитаризме, а, напротив, является одним из ключевых признаков японской демократии.

Комплекс политических прав граждан Японии содержит преимущественно избирательные права. Следует отметить, что уважение, которое японцы традиционно испытывают к государству и органам государственной власти, делает возможным кодификацию конституцией права граждан на подачу петиций, в том числе содержащих требование отрешать от должности чиновников, ущемляющих их права. Это дает нам основания предполагать, что взаимоотношения граждан и чиновников любого уровня строятся на договоренности о взаимном пиетете. В противном случае чиновники, пренебрегая конституционным правом граждан на уважение, могли бы создать населению повод для такого количества петиций, которое, в свою очередь, поставило бы под угрозу функционирование всей системы государственного управления.

Вместе с тем действия японских политиков, решения, могущие показаться излишне радикальными гражданам иных демократических стран, опираются на послушание и трудолюбие большинства японцев, поскольку «истоки коллективного сознания японцев уходят в глубину веков, связанных с тотальным внедрением буддизма. Буддийский магический ритуал, не утративший свое значение в современности, как совокупность специальных приемов действий и слов обеспечивал сотрудничество власти с массами, направляя их сознание в желаемое русло. <...> Современные японцы позиционируют себя в принадлежности к социальной группе, признают железную логику дисциплины, отдают должное традиционным ценностям и не забывают оказывать уважение старшим по возрасту и положению» [2].

Электронное правительство Японии в этом контексте можно рассматривать не только как инструмент реформирования системы управления в государстве, но и как способ оптимизации самого процесса социального управления. Такая идеология электронного правительства во многом феноменальна для традиционных демократий. С одной стороны, она позволяет японскому правительству решать внутригосударственную задачу экономии ресурсов на предоставление гражданам и юридическим лицам государственных услуг, при этом фактически не идет речи о росте доверия граждан к правительству и государственной власти в целом (его уровень изначально достаточен для проведения в жизнь необходимых правительству политических решений). С другой стороны, благодаря поддержке граждан, государство может двигаться восходящим курсом по пространству мировой экономики и политики, снимая дисбаланс между экономической мощью и слабостью геополитического позиционирования.

В начале одним из приоритетных направлений работы государственных и муниципальных органов власти по внедрению электронного правительства было технологическое, в рамках которого решалась задача обеспечения всех жителей острова доступом к высокоскоростному Интернету. На первом этапе внедрения проекта в Японии была в кратчайшие сроки построена сверхскоростная интернет-сеть, а доступ к ней открыт повсеместно, из каждой, даже самой удаленной от столицы, точки страны. Внедрение новых технологий сопровождалось широкомаштабной пропагандистской кампанией по популяризации онлайн-услуг: с одной стороны, предоставлялся выбор, в какой форме воспользоваться государственной услугой, с другой — предпочтение онлайн-пользования поощрялось.

Возглавлял и координировал продвижение новых технологий взаимодействия государства и граждан правительственный орган: Штаб по рекламе электронного правительства. Примечательно, что его руководитель, премьер-министр Ё. Мори, до начала работы над проектом электронного правительства ни разу в жизни не пользовался компьютером и не подключался к Интернету. Однако именно его фигура, олицетворявшая новые подходы к государственному управлению, стала своего рода символом идеологии технологического скачка, вдохновила значительную часть населения страны на преодоление консерватизма и отказ от неприятия инноваций. Рекламная кампания электронного правительства очень быстро дала ощутимые результаты (возможно, отчасти объяснимые лояльностью японцев правительственным решениям). Помимо этого свою эффективность показали и технологические решения, на базе которых строится концепция электронного правительства. Они непрерывно обновляются, разработка и внедрение все более совершенных из них сопровождает каждый новый этап работы над управленческой концепцией.

Кроме технологического и пропагандистского направления правительство развивало кадровое и нормативно-правовое обеспечение электронного правительства. Был подготовлен и принят ряд важнейших законов и регламентов, в частности правила электронного предпринимательства и торговли, значительно облегчившие переход взаимодействия коммерческих партнеров в виртуальное пространство; разрабатывалась и совершенствовалась правовая база самого электронного правительства. Кадровое направление было связано с обучением, переподготовкой и повышением квалификации работников государственного и муниципального управления, образования, руководителей крупнейших

коммерческих структур, предприятий и банков с целью подготовить их к квалифицированному труду в виртуальном пространстве цифровой эпохи.

Благодаря предпринятым на первом этапе реализации программы многосторонним мерам, к 2005 г. Япония стала, как и планировалось, одним из лидеров внедрения цифровых технологий во взаимоотношения в сфере коммерции и государственного управления. При этом уже в 2003 г. стартовал второй этап программы — *e-Japan 2*. В его концепцию была заложена идея изменения сознания простых граждан, с тем чтобы сделать близкой и понятной каждому японцу мысль о том, что информационные технологии могут стать основой построения новой, более эффективной модели общества. Комплекс основных мер по реализации этой идеологии был нацелен на достижение следующих приоритетных задач: проведение структурных реформ для обеспечения мощного технологического скачка и значительного роста ВВП; внедрение цифровых технологий в повседневную жизнь рядовых пользователей; усиление технологической конкурентоспособности Японии на внешнем рынке информации, связи и технологий.

Дальнейшее развитие концепция электронного правительства получила в 2007 г., а с 2010 по 2015 г. реализуется четвертая ступень реформ, в рамках которой онлайн-технологии внедряются во все социально значимые сферы, прежде всего здравоохранения и медицинского обслуживания, а также образования, переподготовки и повышения квалификации кадров. Постановка настолько амбициозных задач для четвертого этапа стала возможной благодаря тому, что первые три были пройдены исключительно эффективно. Так, Интернет подешевел для рядовых пользователей более чем в 2 раза, за 10 лет количество его пользователей возросло

в 37 раз; более 92 % документооборота между гражданами и государством осуществляется онлайн, а более 96 % мобильных абонентов используют мобильные средства связи 3-го поколения.

В сфере государственного управления важнейшей японской инновацией стала идеология открытого правительства: сегодня в стране создается административный канал, где концентрируется вся информация о работе органов государственного управления, доступ к которой не запрещен законодательно, с тем чтобы все граждане могли следить за работой чиновников и контролировать их действия и решения. Идеология открытого правительства имеет строгую законодательную базу. Она была заложена уже в 2001 г., когда парламент принял закон «О раскрытии информации», обязывающий органы государственной власти открывать гражданам и любому заинтересованному пользователю официальную информацию о работе должностных лиц и учреждений. Технологический скачок сделал возможной полноценную реализацию этого закона, в соответствии с которым органы власти несут ответственность перед гражданами за своевременное обеспечение доступа ко всей информации. Если гражданин считает себя ущемленным в праве, предусмотренном законом, он может подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации. В Японии законодательно урегулировано и формирование и обновление реестра (также фактически открытого для всех граждан) должностных лиц и государственных служащих, замешанных в коррупционных преступлениях, причастных к коррупционным скандалам и даже просто подозреваемых в фактах коррупции. Эта норма и ее административное и технологическое обеспечение позволяют гражданам почти в реальном времени контролировать действия и поведение конкретных чиновников.

Перевод бумажного документооборота в онлайн-форму — одна из задач, которую удалось решить за годы формирования электронного правительства. На этом пути были преодолены значительные технологические и правовые трудности, связанные с необходимостью создания законодательной и надежной технической базы для осуществления процедур идентификации физических и юридических лиц, подтверждения личности физических лиц и правового статуса юридических через распознавание электронной подписи. Сегодня эту правовую и технологическую процедуру применяют в Японии очень широко, причем не только во взаимоотношениях граждан и государства, но и в сферах частного и коммерческого взаимодействия. Получили существенное развитие и такие области, как электронная сертификация и электронная торговля. В сфере последней возник, оформился и значительно распространился феномен виртуальных денег. Основой ему послужил скачкообразный рост (сопутствующий развитию электронного правительства и сетевых технологий в целом) рынка электронных платежей. Важнейшим импульсом к становлению рынка электронных банковских услуг стало принятие законодательной базы, опираясь на которую коммерческие структуры, не имевшие лицензии финансовых учреждений, получили возможность предоставлять услуги перевода денежных средств.

Одна из важнейших социальных задач, решаемых в рамках программы развития электронного правительства, — опека над людьми пожилого возраста. Старение населения на фоне роста продолжительности жизни и сокращения рождаемости — одна из настоящих социальных проблем Японии (имеющая и экономическое измерение, связанное со снижением численности работоспособного населения

при росте количества пенсионеров, нуждающихся в государственной социальной защите и опеке). Увеличение доли пожилых людей в общей численности населения также приводит к возрастанию нагрузки на системы здравоохранения, медицинского и бытового обслуживания, служб социальной опеки.

Опыт Японии по вторичной социализации представителей старшего поколения посредством новых компьютерных технологий ценен и для России, и для всего мира. Пожилых людей становится все больше и в нашей стране, причем как на фоне падения рождаемости, так и при отсутствии необходимых ресурсов для оптимизации социальной политики в отношении пожилых. С учетом этого государство должно проявить политическую волю для введения системы срочных мер, которые обеспечат потребности людей старшего возраста.

Внедрение направления «электронное правительство для пожилых» в Японии опиралось на длительные социологические исследования и анализ статистических данных. В результате их обработки правительство констатировало неутешительные факты о настоящем пожилого населения и столкнулось с еще менее утешительным прогнозом.

По данным статистики, около 80 % пожилых японцев стремятся к сохранению социальной и экономической активности, поэтому проект «электронное правительство для пожилых» не только решает задачи, связанные с социальным призранием, но и, приоритетно, нацелен на содействие пожилым людям в максимально возможной реализации выраженного ими стремления. Для японского общества это особенно важно, поскольку, согласно прогнозам, к 2050 г. пожилым (старше 65 лет) будет не менее 40 % всего населения страны.

Работа по обеспечению доступности Интернета для всех граждан и пропаганда онлайн-сервисов оказались

плодотворными и в отношении людей старшего поколения. Большинство пожилых японцев пользуются не только Интернетом, но и мобильными устройствами доступа в него, а среди тех, кто пока не является пользователем онлайн-сервисов, подавляющее большинство выражает желание получить возможность доступа и обрести достаточные знания и навыки для этого: «Согласно обследованию, охватившему примерно 300 человек в возрасте старше 55 лет и проведенному в 2010 году Институтом электронного правительства, 80 % респондентов были способны использовать ИКТ и делали это ежедневно. Из них 50 % научились использовать устройства самостоятельно, в то время как 20 % были обучены другими людьми; и 18 % сочли, что в самостоятельном обучении или прохождении инструктажа нет необходимости, поскольку в работе устройств можно разобраться интуитивно, а 6 % пришли к заключению, что легко следовать инструкциям по применению устройств» [4]. Таким образом, пропаганда возможностей электронного правительства и политика «вооружения» абсолютного большинства населения электронными устройствами и компьютерными технологиями позволили преодолеть традиционализм и консерватизм даже стареющей части населения.

Аналитики отмечают, что ориентированность сервисов электронного правительства на нужды пожилых людей связана не только с осознанной на политическом уровне потребностью в развитии системы социальной заботы о пожилых. В «пожилом» ИКТ-бизнесе есть и значимая экономическая составляющая, поскольку его развитию способствует несколько весомых экономических стимулов. Пожилые люди в Японии более состоятельны, чем молодые: лица старше 65 лет являются держателями более 60 % личных финансовых активов, составляющих немалую часть финансовой системы

Японии. В определенном смысле это самая платежеспособная группа граждан. Вместе с тем именно она представляет собой меньшую, но наиболее «дорогую» с точки зрения бюджетных затрат часть пользователей систем социального обеспечения и здравоохранения. Более того, данные статистики свидетельствуют, что пожилые люди, как правило, наиболее уязвимы во время стихийных бедствий. Так, 70 % пострадавших от цунами 2011 г. принадлежали к этой возрастной категории [4].

Соответственно, любой бизнес, направленный на удовлетворение социальных потребностей людей старшего возраста, относится к потенциально прибыльным. Так, согласно оценке Университета Васэда, к 2035 г. стоимость коммерческих операций в рамках «серебряного» (т. е. обслуживающего пожилых потребителей) ИКТ-бизнеса может достигнуть 1 трлн долл. США [4].

В связи с этим правительство Японии уделяет самое серьезное внимание как развитию «электронного правительства для пожилых», так и внедрению и адаптации под нужды старшего поколения других платформ и сервисов (например, электронного участия и электронного здравоохранения). Учитывая прогнозируемое продолжение старения населения, эти отрасли будут расширять и прибавлять к ним новые сервисы: непрерывное образование в течение всей жизни; трудоустройство пожилых; уход за больными и инвалидами; пенсионная система; система охраны окружающей среды; участие в общественной жизни; электронное правительство страны, регионов и электронные города; новая транспортная идеология и т. д.

В заключение отметим следующее: понимание на уровне правительства прямой зависимости будущего Японии

от качества жизни пожилых людей ведет к тому, что все шаги, связанные с развитием электронного правительства и иных электронных сервисов, анализируются с точки зрения степени соответствия создаваемых сервисов, технологий, инфраструктуры, услуг, приложений и устройств нуждам, возможностям и требованиям стареющего населения. В этой работе японское правительство и компании-партнеры сотрудничают с правительствами других стран (Дании, Италии, Республики Корея), а также с международными организациями, такими как АТЭС, ОЭСР и ЮНЕСКО.

Накопленный японцами опыт в этой сфере неоченим для России, особенно в части становления и развития «серебряных» ИКТ-сервисов.

Литература

1. **Снитко А.** E-Money. E-Government Япония [Токио, 06/2010] // FastForward. [Электронный ресурс]. URL: <http://forward.biz/visits/118-e-money-e-government/> (дата обращения: 24.08.2015).
2. **Шарко М. В.** Японский опыт построения гражданского общества // Национальные интересы: [онлайн-версия]. 2007. № 1. URL: http://www.ni-journal.ru/archive/2007/n_1_2007/047b308a/d458bbf7/cf3010f2/index.htm (дата обращения: 23.08.2015).
3. **Шарко М. В.** Опыт построения гражданского общества в Японии // Представительная власть — XXI век. 2007. № 6. С. 24—27.
4. **Ивасаки Н.** Старееющее общество и ИКТ. Новая растущая отрасль? // ITU News Magazine: [Русская версия. Электронный ресурс]. 2013. № 10. URL: <https://itunews.itu.int/ru/Note.aspx?Note=4766> (дата обращения: 16.08.2015).
5. **Ирхин Ю. В.** XX Всемирный конгресс Международной ассоциации политической науки в Японии «Работает ли демократия?» // Социально-гуманитарные знания. 2007. № 1. С. 222—244.

Ефимов Андрей Александрович — руководитель отдела информационного обеспечения Центра межрегионального бизнес-обучения (Москва). **E-mail:** centrMBO@mail.ru