

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РФ»

На правах рукописи

Габуев Сослан Валерьевич

**«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
РОССИЙСКОГО И МИРОВОГО ОПЫТА)**

Специальность 23.00.02 –

Политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание учёной степени

кандидата политических наук

Научный руководитель:
кандидат политических наук, доцент
Ваславский Ян Ильич

Москва – 2018

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ.....	3
Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА».....	17
1.1. Содержание и генезис концепта «электронного правительства»	17
1.2. Использование неинституционального подхода при исследовании «электронного правительства»	35
1.3. Сущностные аспекты эффективности политического управления	53
Глава 2. «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ	67
2.1. «Виртуальная бюрократия» и современные подходы к оценке эффективности государства	67
2.2. Эффективность политического управления в контексте внедрения «электронного правительства»	90
2.3. Электронные государственные услуги в политическом управлении... ..	105
Глава 3. ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА».....	122
3.1. Использование элементов «электронного правительства» в реализации концепции открытой власти	122
3.2. «Электронное правительство» в повышении эффективности «обратной связи» и политического участия	139
3.3. Ключевые мировые тенденции развития «электронного правительства»	160
3.4. Особенности регулирования и проблемы развития «электронного правительства» в России	180
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	197
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	204

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. XXI век характеризуется бурным развитием и применением информационных и коммуникационных технологий (далее также – ИКТ). Электронные средства связи, обработки и обмена информацией, в том числе индивидуального использования, а также иная инфраструктура ИКТ интенсивно распространяются и в развитых и в развивающихся странах. Внедрение указанных технологий осуществляется практически во всех сферах жизни общества, включая экономическую, социальную и политическую. Преимущества, которые предоставляют электронные технологии, - скорость, удобство и экономичность обмена данными, - стимулируют политическое руководство большинства современных государств активно применять и использовать эти технологии в государственной сфере. Электронные технологии обработки и обмена информацией широко применяются и в межгосударственных отношениях по совместным направлениям деятельности и в сфере сотрудничества международных неправительственных организаций.

Одним из ключевых аспектов отражения процессов внедрения ИКТ во властные отношения является концепт «электронного правительства» (далее – ЭП). Под концептом ЭП преимущественно понимается информатизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также взаимодействие указанных органов с обществом посредством ИКТ. Основными для граждан внешними проявлениями ЭП являются электронные государственные услуги, доступ к информации об органах государственной власти и местного самоуправления с использованием сети “Интернет”, а также информационные ресурсы, обеспечивающие возможность электронного участия граждан в выработке и принятии управленческих решений, как на местном, так и на общегосударственном уровне.

Актуальность политологической рефлексии влияния ЭП на эффективность политического управления обусловлена сущностью ЭП как комплексного явления, в основе которого находится качественное преобразование

информационных потоков в государственном секторе, затрагивающее практически весь механизм принятия и реализации политических решений. Электронные технологии оказывают влияние на формирование политической повестки дня, разработку и анализ альтернативных вариантов политических решений, облегчают контроль за ходом их осуществления и формируют удобные и экономичные механизмы “обратной связи” при реализации указанных решений.

Специфика внедрения ЭП в разных странах мира актуализирует важность исследования успешности тех или иных моделей ЭП в контексте их влияния на эффективность политического управления. Необходимость сравнительного анализа различных направлений развития ЭП в мире обусловлена также неоднозначностью их влияния на степень легитимности политической власти и стабильность политических систем. Другим аспектом важности исследуемой проблематики является существенное преобразование под влиянием ЭП механизмов обеспечения открытости власти, трансформация инструментов политического участия граждан. В связи с этим ценным, с научной точки зрения, представляется анализ влияния модернизированных посредством ЭП механизмов открытости власти и политического участия граждан на эффективность политического управления.

В связи с изложенным актуальность темы настоящего диссертационного исследования обусловлена необходимостью научного осмысления следующих вопросов: к каким последствиям для взаимоотношений общества и власти приводит внедрение ЭП? способствует ли активное развитие ЭП повышению эффективности политического управления? каковы факторы, обуславливающие влияние ЭП на эффективность политического управления? может ли информационная открытость власти быть препятствием для повышения ее эффективности в контексте построения ЭП? способствует ли повышению эффективности политического управления предоставление государственных услуг в электронной форме? какое воздействие оказывает применение ЭП в механизмах политического участия и “обратной связи” граждан с властью на эффективность политического управления? От ответов на эти вопросы будут

зависеть характер и направления внедрения электронных технологий во властные отношения, глубина их проникновения в разные уровни политического управления, что в свою очередь окажет существенное влияние на эффективность власти и уровень благосостояния общества.

Степень научной разработанности проблемы. Представляется возможным выделить три основных блока научных исследований, освещающих различные аспекты предмета данной диссертационной работы. Первый блок научных источников образуют труды, посвященные изучению проблемы эффективности политического управления. Отметим значительный вклад в указанную проблематику таких представителей школы научного менеджмента, а затем административной (или классической) школы управления как Ф. Тейлор¹, А. Файоль² и др., основной целью научного анализа которых, было выявление факторов, обеспечивающих более рациональную организацию труда и эффективное управление. Важное значение для вопросов эффективности политической власти имеют труды ученых, посвященные различным аспектам функционирования бюрократии. Среди ученых, занимавшихся данными вопросами, отметим М. Вебера³, М. Крозье⁴, Е. Этциони-Халеви⁵.

Достаточно большой объем публикаций касается политического управления как регулятивного механизма, теоретических основ политического менеджмента, а также вопросов политического лидерства. Указанные исследования представлены трудами таких ученых как Андреев С.С.⁶, Анохин М.Г., Гаман-Голутвина О.В., Горохов В.М.⁷, Атаманчук Г.В.⁸, Блондель Ж.⁹, Дегтярев А.А.¹⁰,

¹ Тейлор Ф. Научные основы организации промышленных предприятий. - СПб., 1912.

² Файоль А. Общее и промышленное управление. Перевод на русский язык: Б. В. Бабина-Кореня. — М., 1923.

³ Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. Пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. Изд. дом Высшей школы экономики, М. 2016.

⁴ Crozier, M. The bureaucratic phenomenon. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

⁵ Etzioni-Halevy E. Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma. London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge & Kegan Paul, 1983.

⁶ Андреев С.С. Политическое управление и политическое руководство // Социально-политические науки. 1992. № № 4-5.

⁷ Политическое управление : Курс лекций / [М. Г. Анохин, О. В. Гаман, В. М. Горохов и др.]; Под ред. В. С. Комаровского, С. В. Рогачева; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ.

⁸ Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. - М.: РАГС, 1999.

⁹ Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу. – М., 1992.

Зотова З.М.¹¹, Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж.¹², Пушкарева Г.В.¹³. Из работ, посвященных непосредственно вопросам эффективности политической власти отметим исследования Агапонова А.К.¹⁴, Иванникова И.А.¹⁵, Игнатова В.Г.¹⁶, Старостина А.М.¹⁷, Шаброва О.Ф.¹⁸, Эндрейн Ч.Ф.¹⁹.

Труды, посвященные становлению и развитию информационного общества, образуют второй блок литературы. В данном направлении осуществляли научный поиск такие исследователи как Д. Белл²⁰, Й. Масуда²¹, Р. Карц²², М. Кастельс²³, М. Порат²⁴, Т. Стоуньер²⁵, Э. Тоффлер²⁶ и др., а также российский исследователь Швецов А.Н.²⁷. Согласно взглядам Д. Белла информационное общество отличается главенством знания и широким использованием информационных технологий. Отсюда значимость интеллектуальной элиты, задействованной в производстве и распространении знаний в обществе. По мнению Э. Тоффлера на смену индустриальному обществу приходит информационное, или

¹⁰ Дегтярев А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения . – Полис. Политические исследования. 1996. № 3. С. 108.

¹¹ Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997.

¹² Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М., 1998.

¹³ Политический менеджмент: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. В. Пушкарева. — М. : Издательство. Юрайт, 2014.

¹⁴ Агапонов А.К. Проблемы ответственности в политико-административном управлении- региональный аспект. - Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2002.

¹⁵ Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: проблемы теории и практики / Приложение к «Южно-российскому обозрению» ЦСРИП ИППК РГУ и ИСПИ РАН. Издательство СКНЦ ВШ. 2004 г.

¹⁶ Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления — жизненно важная проблема сохранения российской государственности / Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 1. Ростов н/Д, 1998.

¹⁷ Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Монография. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006.

¹⁸ Шабров О.Ф. “Эффективность политического управления: системно-кибернетический подход” Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук М.: 1998.

¹⁹ Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования: [Учеб. пособие]: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М;Весь Мир, 2000.

²⁰ Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. — Москва: Академия, 1999.

²¹ Й. Масуда. «Информационное общество как постиндустриальное общество» 1980.

²² Katz R.L. The Information Society: An International Perspective. N.Y., 1988.

²³ Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. / Пер. с англ. А.Калинина, Ю.Подороги. — М.: Логос, 2002.

²⁴ Porat M., Rubin M. The Information Economy: Development and Measurement. Wash., 1978.

²⁵ Stonier T. The Wealth of Information. L., 1983.

²⁶ Тоффлер, Э. Третья волна = The Third Wave, 1980. — М.: АСТ.

²⁷ Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России. Статья 4. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? Российский экономический журнал 4 / 2011.

постиндустриальное общество, подобно тому, как аграрное общество, в свое время, было поглощено индустриальным. Информационное общество Э. Тоффлер образно именовал “третьей волной”, отличительной чертой которой является рост значимости информации.

Наконец третий блок научных трудов, в которых нашли отражение отдельные вопросы проблематики данного диссертационного исследования, состоит из работ, раскрывающих концептуальные основы и направления развития ЭП. Среди зарубежных авторов, исследующих данные вопросы, можно выделить Д. Уэста²⁸, В.Хомбурга²⁹, Кётена Г., Зоммера М., Вис-Зоммер В.³⁰, Г.Давида Гарсона³¹, Д. Холмса³². Отечественные исследования в области ЭП и “электронной демократии” представлены такими учеными как Ваславский Я.И.³³, Вершинин М.С.³⁴, Григорьев П.В.³⁵, Дрожжинов В.И.³⁶, Дьякова Е.Г.³⁷, Кузнецов С.Л.³⁸, Трахтенберг А.Д.³⁹, Чугунов А.В.⁴⁰ и др.

Среди диссертационных работ российских ученых по вопросам эффективности политического управления следует обратить внимание, прежде

²⁸ West. Darrell M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton University Press, 2005.

²⁹ Homburg Vincent. Understanding e-government: information systems in public administration. London: Routledge, 2008.

³⁰ Curtin Gregory G., Sommer Michael H., Vis-Sommer Veronika. The World of E-government. Haworth Press, 2003. 288 p.

³¹ G. David Garson “Public information technology and e-governance: managing the virtual state” Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publisherst, 2006.

³² Холмс. Д. eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства / Дуглас Холмс; Пер. с англ. А. В. Коротков. - М.: ООО “Издательство Астрель”: ООО “Издательство АСТ”, 2004.

³³ Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства. // Вестник МГИМО - Университета. 2016. № 6 (51); Ваславский Я.И., Габуев С.В. Ключевые мировые тенденции развития электронного правительства. // Журнал “Международные процессы - Журнал мировой политики и международных отношений”. Том 15, № 4, 2017.

³⁴ Вершинин М.С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20 - 23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2001.

³⁵ Григорьев П. В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. М., 2009. № 3 С. 179 - 184.

³⁶ Дрожжинов В. И. Электронное правительство. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / В. И. Дрожжинов. - М. : Эко-Трендз, 2002.

³⁷ Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс социальной адаптации технологии (на примере информатизации здравоохранения Свердловской области) // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН.– 2014.– Т. 14. Вып. 4.– С. 78-90.

³⁸ Кузнецов С. Л. Электронное правительство - что это такое? // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству: государственное предложение и общественный запрос (по материалам социологических исследований) // Интернет и современное общество: Материалы XIII Всерос. конф., С.-Петербург. 19-21 окт. 2010 г. СПб., 2010. 19-21 окт.

⁴⁰ Чугунов А.В. Внедрение технологий «ЭП» в России: организационно-правовые проблемы и барьеры развития / А. Чугунов // Информационные ресурсы России. - 2012 - № 5.

всего, на докторскую диссертацию Шаброва О.Ф. по теме “Эффективность политического управления: системно-кибернетический подход” (1998), в которой обстоятельно рассмотрены подходы к оценке эффективности управленческой деятельности с точки зрения развития человека и общества. Важный вклад в отечественную научную традицию исследования эффективности административно-политических элит внесен докторской диссертацией Старостина А.М. по теме “Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России” (2003), в которой он анализирует различные аспекты эффективности деятельности элит, включая вопросы их управленческой эффективности и действенности властного позиционирования.

Рассмотрению различных аспектов влияния ИКТ на политическое управление посвящены докторские диссертации Володенкова С.В. и Нисневича Ю.А. В частности, Володенковым С.В. в докторской диссертации по теме “Технологии интернет-коммуникации в системе современного политического управления” (2016), исследованы актуальные вопросы использования интернет-коммуникаций в современном политическом управлении в целях воздействия на массовое сознание. Нисневич Ю.А. в докторской диссертации по теме “Информационная политика как фактор демократизации государственного управления в России” (2002) формирует теоретическую модель государственной информационной политики в целях выявления сущности и значения указанной политики в условиях трансформаций российского общества.

Также стоит отметить, что по проблеме становления и развития ЭП имеется определенное количество кандидатских диссертаций. Это исследования Стырина Е.М. на тему: “Электронное правительство: стратегии формирования и развития” (2006), Солодова В.В. на тему: “Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления” (2007), Чигасовой П.А. на тему: “Электронное правительство: сравнительно-политологический анализ концептуальных подходов и опыта реализации в США и России” (2010), Болдыревой Е.П. на тему: “Политические аспекты государственно-частного

партнерства в реализации концепции электронного правительства: отечественный и зарубежный опыт” (2013).

Вместе с тем, взаимосвязь процессов развития ЭП и эффективности политического управления не вошла в сферу научного интереса упомянутых выше авторов, не в полной мере исследованы вопросы воздействия механизмов ЭП на характер взаимоотношений государства и общества, действенность повседневной публичной политики. Требуют научного осмысления также проблемы использования потенциала информационных технологий в целях реализации частных интересов политических субъектов. Указанные обстоятельства являются весомым аргументом в пользу необходимости проведения настоящего исследования.

Актуальность и недостаточная научная разработанность темы данной диссертационной работы определили постановку ее цели и задач.

Цель исследования. Целью исследования является анализ и объяснение взаимосвязи внедрения ЭП и уровня эффективности политического управления в современных государствах.

Задачи исследования. Для достижения поставленной цели требуется решить следующие исследовательские задачи:

- изучить теоретические и практические аспекты возникновения и развития концепции ЭП;
- выявить в механизмах внедрения ЭП факторы влияния на эффективность политического управления;
- исследовать характер воздействия указанных факторов на политическую систему, выявить соответствующие закономерности;
- рассмотреть в сравнительной перспективе особенности внедрения ЭП в зарубежных странах, оценить степень их влияния на эффективность политического управления;
- сформулировать рекомендации по использованию потенциала ЭП для повышения эффективности политического управления.

Объектом исследования выступают процессы развития «информационного общества» в целом и ЭП в частности.

Предметом исследования является зависимость уровня эффективности политического управления от внедрения ЭП.

Теоретико-методологический базис исследования составили неоинституциональный и системный подходы, а также сравнительный анализ. Неоинституционализм позволил выявить институциональное значение и связи ЭП, влияние существующих в политической практике формальных и неформальных норм и правил реализации ЭП на эффективность политического управления. В рамках неоинституционализма исследован процесс формирования различных институтов информационно-технологического взаимодействия власти и общества.

Системный подход применен для анализа ЭП как совокупности взаимосвязанных институтов и механизмов публичного управления, осуществляемого посредством ИКТ, установления внутренних связей различных элементов ЭП между собой и их влияния на систему политического управления.

Сравнительный анализ позволил сопоставить содержательные характеристики реализации ЭП в России и других странах, вычленить общее и особенное в различных моделях внедрения ЭП. Проведение межстрановых сопоставлений обеспечило возможность выявления страновой специфики и определения на этой основе взаимосвязи процессов развития тех или иных аспектов ЭП и эффективности политического управления.

В ходе исследовательской работы использовался также метод включенного наблюдения. Вовлеченность в практическую реализацию ЭП в России позволила использовать обширные эмпирические данные, оценить эффективность государственных решений, принимаемых в данной сфере, выявить риски и предложить новые направления развития ЭП.

Научная новизна работы. Элементы научной новизны диссертационного исследования выразились в следующих результатах данной работы:

- впервые системно исследовано воздействие преобразований в сферах предоставления государственных услуг, открытости власти и политического участия, происходящих при внедрении ЭП, на эффективность политического управления;

- определены факторы влияния ЭП на эффективность политического управления, выявлен механизм их действия;

- обобщен опыт реализации ЭП в США и Китае, на этой основе выявлены ключевые тенденции развития ЭП;

- определены проблемы и оценены перспективы внедрения ЭП в России;

- предложены и обоснованы рекомендации органам публичной власти в России о формах и направлениях развития ЭП.

Исследовательский вопрос: Каково влияние ЭП на эффективность политического управления?

Теоретическая значимость исследования. В теоретическом аспекте значимость диссертационной работы заключена в рассмотрении ЭП как процесса использования ИКТ в публичном управлении, затрагивающего эффективность управленческой деятельности. Предложенный в работе способ понимания сущностных аспектов ЭП может быть использован при разработке теоретических подходов к изучению вопросов трансформации сферы взаимоотношений власти и общества при внедрении электронных технологий коммуникации и обработки информации. Материалы диссертационного исследования могут быть также применены при анализе влияния ЭП на механизмы политического участия и “обратной связи” граждан с властью, реализацию принципа открытости власти и сферу предоставления государственных услуг.

Практическая значимость исследования. Рассмотренные в рамках исследования вопросы внедрения ИКТ в сферы политического участия, открытости власти и предоставления государственных услуг могут быть полезны при разработке и осуществлении политических инициатив в данных областях с точки зрения оценки влияния указанных инициатив на эффективность политического управления. Предложенный в диссертационной работе подход к

определению ЭП, основных направлений его развития может быть использован при разработке концептуальных и программных документов в данной сфере органами государственной власти и местного самоуправления. Материалы диссертационного исследования могут представлять практический интерес при подготовке лекционных курсов по направлениям “Политология”, “Государственное управление и публичная политика”.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. ИКТ как инструмент поиска, обработки, хранения и передачи информации могут использоваться как в целях реального вовлечения социума в процессы выработки государственных решений, так и для реализации частных интересов посредством манипулятивного применения указанных технологий. Распространенное в научной литературе и публичном дискурсе понимание ЭП как “всеобщего блага” или универсального средства демократизации власти является результатом ценностного наполнения концепта ЭП в каждом конкретном государстве.

2. Эффективность политического управления должна оцениваться с точки зрения достижения целей субъектов управленческой деятельности. В связи с тем, что основными целями субъектов политического управления выступают, с одной стороны доступ к властным ресурсам и удержание власти (властный аспект), а с другой, достижение определенных показателей развития общества (социально-экономические и др. индикаторы) (управленческий аспект), влияние ЭП на эффективность политического управления необходимо оценивать с позиций обеспечения достижения данных целей⁴¹. При исследовании степени влияния ЭП на эффективность управленческой деятельности следует также учитывать два возможных подхода к оценке эффективности: во-первых, через достижение заранее установленных результатов в той или иной области (effectiveness), и во-

⁴¹ По вопросу определения основных целей политического управления см. подробнее: Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Монография. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006; Шабров О.Ф. Эффективность политического управления: системно-кибернетический подход. Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук М.: 1998.

вторых, через соотнесение результатов и затрат, необходимых для достижения этих результатов (efficiency).

3. В основе управленческой деятельности находятся процессы обработки и передачи информации от субъекта управленческого воздействия к объекту и обратно. Сущность механизмов ЭП состоит в повышении *скорости*, *достоверности* и *экономичности* информационного взаимодействия органов публичной власти между собой и социумом. Органы и организации публичного сектора при использовании электронных технологий становятся более результативными и экономичными за счет сокращения временных и финансовых издержек на поиск, обработку и передачу информации, осуществляемые в рамках исполнения своих функций и взаимодействия с гражданами.

4. Влияние ЭП на эффективность политической власти определяется методами и направлениями его внедрения и может способствовать как росту указанной эффективности, так и ее снижению. При оценке данного воздействия необходимо разграничить две основные цели политического управления, - властную и управленческую.

Рост эффективности властного позиционирования при внедрении ЭП обеспечивается вследствие повышения качества функционирования органов публичной власти, предоставляющих доступные электронные сервисы взаимодействия власти с социумом, оказывающих удобные электронные услуги населению и др. Это приводит к росту уровня доверия граждан к власти, повышению ее легитимности и, тем самым, положительно влияет на эффективность властного позиционирования.

Вместе с тем, построение ЭП предполагает параллельный рост использования ИКТ в обществе, что стимулирует повышение спроса населения на доступ к информации о деятельности органов публичной власти и участие в выработке политических решений посредством электронных технологий. В определенной степени формированию подобных ожиданий социума способствует реализация ЭП. Данные факторы могут отрицательно отразиться на эффективности властного позиционирования в случае неготовности субъектов политического

управления обеспечить соответствующие институциональные условия для их реализации.

Рост управленческой эффективности обусловлен ключевыми свойствами электронных технологий. При решении задач политического управления осуществляется поиск, сбор, обработка, хранение и передача информации. ИКТ обеспечивают более оперативный доступ к достоверной информации и помогают ее быстрее обрабатывать и передавать. Использование субъектами управляющего воздействия технологий и средств, повышающих оперативность и надежность информационного обмена, создающих возможности обработки больших объемов сведений, ведет к повышению эффективности управленческой деятельности.

5. ИКТ позволяют повысить качество предоставления государственных услуг посредством повышения скорости информационного обмена и автоматизации процессов обработки информации, что приводит к сокращению сроков оказания услуг, исключению избыточных административных процедур, снижению финансовых издержек граждан и государственных структур. Предоставление государственных услуг в электронной форме способствует росту эффективности политического управления благодаря формированию атмосферы доверия к власти, способной предоставлять качественные услуги, доступные для всех категорий граждан и ориентированные на удовлетворение их потребностей. Электронные государственные услуги являются атрибутом современного и эффективного государства, при их оказании сокращаются возможности коррупционных действий государственных служащих, гражданам предоставляется возможность оценивать деятельность властных органов, что формирует у общества представление об эффективности государственных институтов.

6. Применение ИКТ при реализации принципа “открытости власти” может иметь и позитивные и негативные последствия для эффективности властного позиционирования. С одной стороны, применение новейших электронных технологий для реализации прав граждан на доступ к информации о власти способно повысить престиж властных структур в общественном сознании, с

другой стороны, применение этих технологий делает общество более информированным, а власти более уязвимыми для критики со стороны общества.

В то же время, использование электронных технологий при реализации принципа “открытости власти” может значительно способствовать росту управленческой эффективности (повышение качества жизни граждан, социальное-экономическое развитие и др.). Применение данных технологий позволяет сократить издержки социального взаимодействия в целях получения информации, необходимой для принятия решений в различных сферах общественной жизни. Возможность граждан обмениваться информацией, полученной от государства, позволяет более оперативно информировать власти об имеющихся проблемах на всех уровнях публичного управления, что должно способствовать реформированию государственного аппарата.

7. ИКТ способны существенно повысить качество “обратной связи” и политического участия, делая их более оперативными, удобными, доступными, достоверными и экономичными. Преимуществами внедрения ЭП в указанные сферы являются: рост качества мониторинга эффективности управленческого воздействия властных структур и обеспечения контроля деятельности промежуточных и низовых звеньев государственного аппарата, снятие социального напряжения и выход из кризиса политического участия, повышение легитимности политической власти через формирование открытого к запросам граждан государственного аппарата.

В то же время, применение инфокоммуникаций в сфере “обратной связи” и политического участия сопряжено с определенными рисками, в числе которых можно обозначить излишнюю политизацию социума ввиду доступности новых технологий, повышение общественного давления на механизм принятия решений в государстве, угрозы технических сбоев и информационно-технологических диверсий.

8. Ключевыми мировыми тенденциями развития ЭП являются: обеспечение доступа общественности к информации о деятельности органов государственной власти (реализация проекта «Открытое правительство» или аналогичных

мероприятий) и создание эффективных механизмов общественного контроля на основе указанной информации; организация системы предоставления и публикации правительственной информации в виде «открытых данных», доступных в машиночитаемом виде с целью многократного использования указанных данных в интересах общества и стимулирования экономического развития; создание развитой институциональной среды, необходимой для эффективного управления развитием ЭП, включая специализированные государственные структуры и нормативно-правовое регулирование указанных вопросов.

Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, входящих в перечень ВАК Министерства образования и науки РФ:

1. Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства. // Вестник МГИМО - Университета. 2016. № 6 (51).

2. Габуев С.В. Электронные государственные услуги в политико-административном управлении. // Журнал «Политика и Общество». 2017. № 8 (145).

3. Габуев С.В. Особенности регулирования и проблемы развития «электронного правительства» в России // Право и политика. – 2017. – № 12.

4. Ваславский Я.И., Габуев С.В. Ключевые мировые тенденции развития электронного правительства. // Журнал «Международные процессы - Журнал мировой политики и международных отношений». – 2017. № 48.

5. Габуев С.В. Эффективность политического управления в контексте внедрения «электронного правительства». // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2018. 24(3): С. 169-188.

Структура диссертационной работы определяется задачами исследования и направлена на последовательное раскрытие различных аспектов рассматриваемого предмета. Диссертация состоит из введения, трех глав (10 параграфов), заключения, списка использованных источников и литературы.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

1.1. Содержание и генезис концепта “электронного правительства”

Возникновение концепта ЭП тесно связано с изменениями в социально-экономической сфере, которые обусловлены научно-технической революцией, начавшейся в середине XX века. Предпосылкой перехода к ЭП считается становление “информационного общества”, “которое характеризует постиндустриальное общество в контексте “информационной революции”⁴². ЭП является ответом системы политико-административного управления на трансформацию объекта управленческого воздействия и среды функционирования данной системы. Новые технологии, включая ИКТ, также часто ассоциируют с «постмодернистским обществом»⁴³.

“Информационное общество”, термин, предложенный, по одним источникам, американским экономистом Ф. Машлупом в 1962 г., который исследовал информационный сектор экономики на примере США⁴⁴, по другим, японским ученым К. Коямой, “на основании трудов которого в Японии еще в 1972 г. была принята программа “План информационного общества: национальная цель к 2000 г.”⁴⁵. Ключевой особенностью информационного общества выступает решающее значение для экономической жизни общества производства и распространения знаний, а также использования соответствующих информационных технологий. Определяющая роль информации и технологий ее обработки в социально-экономической сфере предопределяет и последующие перемены в системе взаимоотношений власти и общества.

⁴² Новая философская энциклопедия. 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010. Статья: Информационное общество. [Электронный ресурс]. URL: <http://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH131b96cb772df8497f4613?p.s=TextQuery>.

⁴³ Алексеева Т.А. Современная политическая мысль (XX-XXI вв.). Политическая теория и международные отношения: Учебное пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2015. 623 с. С. 556.

⁴⁴ Новейший философский словарь. — Минск: Книжный Дом. А. А. Грицанов. 1999. Статья: Информационное общество. [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-reading.club/chapter.php/149350/517/Gricanov_-_Noveishii_filosofskii_slovar%27.html.

⁴⁵ Новая философская энциклопедия. 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010. Статья: Информационное общество. [Электронный ресурс]. URL: <http://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH131b96cb772df8497f4613?p.s=TextQuery>.

Существенной предпосылкой появления ЭП является разработка технологий, обеспечивающих обмен данными между вычислительными устройствами. Указанные технологии явились основой создания глобальной информационно-телекоммуникационной сети Интернет, первое сообщение по прототипу которой, было передано в октябре 1969 г.⁴⁶. Как известно появление технологий, ставших основой Интернета, обусловлено военно-политическими факторами: Агентство перспективных исследовательских проектов (Defense Advanced Research Projects Agency), разработчик сети ARPANET, явившейся прообразом глобальной сети Интернет, представляет собой отдельное Управление в составе Министерства обороны США, а сам проект ARPANET был направлен на решение задачи обеспечения бесперебойной связи в случае ядерной войны с СССР⁴⁷. Таким образом, необходимость обеспечения коммуникаций, требуемых для принятия и реализации управленческих решений, привела к созданию технологий, образующих основу ЭП. Примечательно, что децентрализация изначально была предложена как принцип построения указанной сети: «коммуникационная сеть не должна иметь никакого центрального органа управления и должна быть рассчитанной на то, чтобы функционировать, пребывая в развалинах»⁴⁸.

Вместе с тем отечественные разработки в области компьютерных сетей и информационных систем, обеспечивающих управленческий процесс, относятся к этому же периоду. Так, выдающийся советский кибернетик, В.М. Глушков, уже в начале 1960-ых гг. предложил руководству СССР идею создания общегосударственной автоматизированной системы управления (ОГАС)⁴⁹. В.М. Глушков в своих воспоминаниях, отмечал, что “в конце 60-х годов в ЦК КПСС и Совете Министров СССР появилась информация о том, что американцы еще в

⁴⁶ Brief History of the Internet. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>.

⁴⁷ Internet History - One Page Summary. [Электронный ресурс]. URL: http://www.livinginternet.com/ii_summary.htm.

⁴⁸ Рашкофф Д. Медиавирус. Как поп-культура тайно воздействует на ваше сознание. М., Ультра. Культура, с. 276, 2003. Цит. по И.А. Ивановский “Историко-философские пролегомены к онтологии Интернета (природа Интернета в свете классической философской мысли)”. Вестник МГТУ, том 16, №2, 2013 г. стр.312-317.

⁴⁹ Прикладная информатика. Выпуск № 1 / 2009. К юбилею В. М. Глушкова, С. П. Никанорова, В. Н. Четверикова. Идеологи отечественных разработок в области автоматизированных систем управления. С. 121.

1966 году сделали эскизный проект информационной сети (точнее, нескольких сетей), т.е. на два года позже нас”⁵⁰. Однако, в силу отсутствия долгосрочной политической воли и противостояния бюрократического аппарата, проект ОГАС не был реализован в полной мере⁵¹.

Как отмечает Герович В.А. разработчики ОГАС планировали посредством применения электронных технологий реформировать советскую систему управления, однако система подчинила направления внедрения данных технологий бюрократическим интересам и “вместо локомотива реформ, они (электронные технологии - *прим. автора*) стали средством сохранения существующего экономического и политического порядка”⁵². Это является ярким подтверждением возможности властных органов минимизировать позитивные тенденции, связанные с использованием механизмов ЭП, при отсутствии вовлеченности политического руководства в процессы реформирования системы политико-административного управления, связанного с внедрением ИКТ.

К началу 1990-ых гг. ИКТ в экономически развитых странах достигли уровня, достаточного для их использования органами государственной власти, Интернет объединил множество использовавшихся компьютерных сетей. Исследователи отмечают, что термин “electronic government” впервые начал использоваться в официальном употреблении государственных деятелей в начале 1990 гг. в США. Реформа системы государственного управления, проводившаяся при президенте Б. Клинтоне, предусматривала рост качества управленческой деятельности, повышение эффективности взаимодействия между властью и обществом, вовлечение населения в выработку политических решений. Решение указанных задач требовало активного применения ИКТ. Вице-президент США А.

⁵⁰ Альманах “Восток” “Как "погас" ОГАС (отрывок из воспоминаний)”. [Электронный ресурс]. URL: http://www.situation.ru/app/j_art_333.htm.

⁵¹ Кутейников А.В. Академик В.М. Глушков и проект создания принципиально новой (автоматизированной) системы управления советской экономикой в 1963–1965 гг. // Экономическая история. Обзорение. Вып. 15. 2011. С. 139-156. С. 156. [Электронный ресурс]. URL: <http://ogas.kiev.ua/library/akademyk-vmglushkov-y-proekt-sozdaniya-pryntsypalno-novoj-avtomatizirovannoj-sistemy-uprav>.

⁵² Герович В. А. Интер-Нет! Почему в Советском Союзе не была создана общенациональная компьютерная сеть // Неприкосновенный запас. 2011. № 1 (75). С. 14. [Электронный ресурс]. URL: <http://magazines.russ.ru/nz/2011/1/ge4.html>.

Гор в 1991 обозначил процессы использования данных технологий во властной деятельности под термином – ЭП⁵³.

В феврале 1993 года президент США Б. Клинтон и вице-президент А. Гор, в совместном докладе “Технологии для экономического роста США: новые направления укрепления экономики” обозначили основы государственной политики США по использованию информационных технологий для повышения эффективности власти. В докладе в частности отмечены задачи внедрения данных технологий, которые и в настоящее время являются актуальными при построении ЭП, а именно: использование информационных технологий для оптимизации оказания государственных услуг и предоставления информации о деятельности властных органов⁵⁴. Также в докладе отмечено важное условие позитивных изменений, - при внедрении электронных технологий необходимы одновременные структурные преобразования в системе властных органов.

Знаковым событием для формирования институционального базиса становления ЭП в США является принятие в 2002 году Закона США “Об электронном правительстве” (E-Government Act of 2002). Закон определял ЭП как “использование правительством основанных на технологии “веб” интернет-приложений и других информационных технологий в сочетании с процессами реализации этих технологий для следующих целей: а) расширить доступ и обеспечить предоставление правительственной информации и государственных услуг для общества, организаций и государственных структур; б) обеспечить улучшения в деятельности правительства, включая повышение результативности, экономичности, качества государственных услуг и реформирование”⁵⁵. США на момент принятия данного правового акта уже являлись мировым лидером по

⁵³ Трахтенберг А. Д. ЭП: стимул для трансформации государства или институциональный миф?// Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.101-109, Дьякова. 2013. Сфера трансфера. Технологии ЭП в национальном контексте // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.94-101.

⁵⁴ Technology for America's Economic Growth, A New Direction to Build Economic Strength. February 22, 1993. [Электронный ресурс]. URL: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED355929.pdf>. С. 20.

⁵⁵ Public Law 107-347 107th Congress “E-Government Act of 2002”. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>. С. 4.

индексу развития ЭП, представленному ООН в мае 2002 года⁵⁶. Согласно отчету ООН за следующий, 2003 год США сохранили лидерство по индексу готовности к ЭП, а Россия заняла 58-ое место⁵⁷. Необходимо отметить, что в России до настоящего времени не принято аналогичного Закону США “Об электронном правительстве” нормативного правового акта на уровне федерального закона, который бы прямо и комплексно регулировал вопросы развития ЭП, устанавливал структуру государственных органов, ответственных за развитие ЭП с указанием конкретных направлений их деятельности, а также показатели результативности деятельности этих органов.

Европейский союз не оставался в стороне от происходящих информационно-технологических преобразований. В 1994 году европейский комиссар по делам внутреннего рынка и промышленности Мартин Бангеманн представил доклад “Европа и глобальное информационное общество” (Recommendations to the European Council “Europe and the global information society”), подготовленный Группой высокого уровня по информационному обществу⁵⁸. Этот документ, помимо общих призывов к координации политики европейских государств в информационной сфере, акцентирования стимулирующей роли электронных технологий для роста экономики и других преимуществ информационного общества, содержал также указание на применение электронных технологий в деятельности органов публичной власти. В частности, в докладе подчеркивалось, что использование информационных технологий позволит предоставлять государственные услуги более экономично, открыто, ответственно и с учетом потребностей граждан. Доклад обращал внимание на важность создания транс-европейской государственной компьютерной сети, одной из выгод которой должно быть выстраивание более

⁵⁶ Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> С. 7.

⁵⁷ UN Global E-government Survey 2003. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf> С. 61.

⁵⁸ Bangemann Report, Europe and the Global Information Society (1994). [Электронный ресурс]. URL: http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm#action_plan.

благоприятных отношений между публичными органами и гражданами европейских стран.

Логическим продолжением мероприятий развития информационного общества и становления ЭП в Европе была представленная Европейской комиссией в декабре 1999 г. и одобренная Европейским советом на заседании в Лиссабоне 23-24 марта 2000 г. инициатива “эЕвропа. Информационное общество для всех” (eEurope: an information society for all) и последующие документы, принятые в развитие указанной инициативы. Отдельным разделом в данном документе является “Правительство онлайн”, в котором определяются основные направления использования сети Интернет в политико-административном управлении. Основной акцент был сделан на предоставлении гражданам доступа к информации о деятельности властных структур, оказании государственных услуг в электронной форме и организации каналов электронного взаимодействия между властью и государственными институтами для обеспечения “обратной связи” от общества по различным межгосударственным инициативам⁵⁹.

Международное сотрудничество в рамках продвижения “информационного общества” и формирования основ ЭП отмечено рядом встреч на уровне лидеров ведущих стран мира. Так, 22 июля 2000 года главами государств и правительств “Группы восьми”, включая Россию, принята Окинавская хартия Глобального информационного общества. Это один из первых документов подобного масштаба, закрепивших приверженность ведущих государств мира принимать активное участие в становлении и развитии информационного общества. Один из пунктов Хартии помимо прочего, содержал обязательство лидеров государств “сделать так, чтобы информационно-коммуникационные технологии служили достижению ... целей ... укрепления демократии, транспарентного и ответственного управления”⁶⁰.

⁵⁹ eEurope: an information society for all. Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000. COM (99) 687 final, 8 December 1999. [Электронный ресурс]. URL: <http://aei.pitt.edu/3532/> С. 16.

⁶⁰ Окинавская хартия Глобального информационного общества. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/supplement/3170>.

Важной вехой международного характера в сфере формирования основ ЭП можно считать Всемирную встречу на высшем уровне по вопросам информационного общества (далее – Всемирная встреча), которая прошла в два этапа: женеvский этап состоялся 10–12 декабря 2003 года, а тунисский этап 16–18 ноября 2005 года. В Декларации принципов построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии, принятой 12 декабря 2003 года по итогам первого этапа Всемирной встречи, в частности заявлялось, что “информационно-коммуникационные технологии следует применять как важный инструмент надлежащего государственного управления”⁶¹. План действий, одобренный также по итогам женеvского этапа Всемирной встречи 12 декабря 2003 года предусматривал, что “органам государственного управления необходимо разработать национальные стратегии, в том числе стратегии электронного государственного управления, с тем чтобы сделать государственное управление более прозрачным, эффективным и демократичным”⁶².

Россия принимала участие в указанной Всемирной встрече и была одним из сопредседателей саммита в Тунисе. Выступая на втором, тунисском этапе встречи (Тунис, 16-18 ноября 2005 г.) министр информационных технологий и связи РФ Л.Д. Рейман заявил: “мы начали с развития инфраструктуры, создали для этого благоприятную правовую среду и горды тем, что за последние пять лет темпы роста сектора ИКТ в нашей стране составляют около 40% в год”⁶³. Между тем, согласно отчету ООН об ЭП за 2008 год Россия, по индексу развития телекоммуникационной инфраструктуры, получив 0.2482 балла, уступала таким странам как Румыния (0.2992 балла) и Чили (0.2682 балла), но опережала Китай (0.1600 балла) и Бразилию (0.2181 балла)⁶⁴.

⁶¹ Декларация принципов построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsis.pdf С. 5.

⁶² План действий. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. 12 декабря 2003 года. [Электронный ресурс]. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf.

⁶³ Л.Д. Рейман. Выступление на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (Тунис, 16-18 ноября 2005 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/b77af7370dee56f0c32575a8003ed110>. С.1.

⁶⁴ United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/Complete-survey.pdf>. С. 188-201.

В рамках Всемирной встречи должное внимание также было уделено такой важной проблематике как международная информационная безопасность⁶⁵. В отношении регулирования использования сети «Интернет» Россия поддержала необходимость интернационализации управления ею, а также выступила за привлечение к этому процессу межправительственных структур. По мнению отечественного ученого, специального представителя Президента Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества в области информационной безопасности Крутских А.В. во многом благодаря усилиям России в итоговых документах тунисского этапа Всемирной встречи подчеркнута «значимость международного права, национального законодательства и суверенитета», а также признана ведущая роль правительств в реализации инициатив Всемирной встречи⁶⁶.

Однако осмысление потенциала ЭП, изучение возможностей его влияния на различные аспекты взаимоотношений государственного аппарата и общества, началось не в государственном секторе, а в академических кругах. Следует отметить, что исследователи ЭП трактуют данный феномен, преимущественно, в широком смысле, как переформатирование отношений власти и социума в контексте новых ИКТ. В этой связи целесообразнее говорить не об ЭП, а об электронном государстве, поскольку механизмы ЭП затрагивают не только исполнительную ветвь власти, но также законодательную и судебную.

Один из наиболее известных ученых в области ЭП и технологических инноваций в государственном секторе Д. Уэст понимает под ЭП «использование органами публичной власти сети Интернет и других цифровых средств для предоставления государственных услуг и информации, а также реализации демократии»⁶⁷. Рассматривая Закон США 2002 г. «Об электронном правительстве» Д. Уэст обращает внимание на два важных аспекта ЭП: демократизацию и реформирование государственного аппарата. По мнению Д.

⁶⁵ Крутских А.В. К политико-правовым основаниям глобальной информационной безопасности. // Международные процессы. – 2007. – № 1(5). – С.28-37. С. 35.

⁶⁶ Там же. С. 35.

⁶⁷ West. Darrell M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton University Press, 2005. С. 1.

Уэста с принятием данного закона в США стала возможна смена акцентов в понимании ЭП с, главным образом, предоставления государственных услуг и информации к вовлечению граждан в процессы выработки и обсуждения государственных решений⁶⁸. Он также замечает, что концепции ЭП соответствует идея административной реформы, в рамках которой посредством использования информационных технологий достигается более интегрированное взаимодействие ведомств, что обеспечивает удовлетворение потребностей граждан и сокращение издержек на содержание государственного аппарата⁶⁹.

Другой видный ученый, В. Хомбург, считает, что ЭП относится к “стратегическому использованию информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении в целях создания сетевого или цифрового правительства”. В его понимании, сетевое правительство (wired government) представляет собой правительство, “сосредоточенное на потребностях социума и оказывающее государственные услуги 24 часа в день, 7 дней в неделю посредством информационно-коммуникационных технологий, что делает правительство более экономичным и демократичным”⁷⁰. Исходя из указанных аспектов В. Хомбург заключает, что ЭП это “переконструирование информационных взаимоотношений между государственным аппаратом и гражданами в целях создания дополнительных преимуществ для их участников”⁷¹.

Среди предпосылок возникновения ЭП он выделяет кризис бюрократии конца 1970-ых годов, который привел к появлению идей нового государственного менеджмента, нацеленного на повышение экономичности, ответственности государственного аппарата и его ориентацию на нужды граждан-потребителей. Другим детерминирующим фактором ЭП, в его понимании, явилось бурное развитие в 1990-ые годы электронной коммерции, включая механизмы электронного обслуживания клиентов. Еще одной причиной развития

⁶⁸ Там же. С. 183

⁶⁹ Там же. С. 184.

⁷⁰ Homburg Vincent. Understanding e-government: information systems in public administration. London: Routledge, 2008. 131 p. С. 87.

⁷¹ Там же. С. 105.

электронных технологий в публичном управлении стал наметившийся в указанный период кризис демократии, что потребовало обеспечения более тесного взаимодействия власти и социума в рамках выработки управленческих решений. Удобным инструментом этого взаимодействия стали механизмы ЭП⁷².

Составители сборника “Мир электронного правительства” (The World of E-Government) и известные исследователи проблематики ЭП, Кётен Г., Зоммер М., Вис-Зоммер В., отвечая на вопрос: “Что есть электронное правительство?”, отмечают, что это точно не только “предоставление государственных услуг и официальной информации в электронной форме”⁷³. Указанные ученые подчеркивают, что практически все исследователи, статьи которых опубликованы в сборнике “Мир электронного правительства”, согласны с тем, что ЭП охватывает все аспекты публичного управления и неминуемо будет служить трансформационным фактором для преобразования государственного аппарата и системы политического управления. В качестве рабочего определения ЭП они предлагают следующее: “ЭП - это использование ИКТ государственным аппаратом для повышения эффективности административных процедур, предоставления государственных услуг и официальной информации, вовлечения граждан и стимулирования общественного участия, а также самого процесса публичного управления”⁷⁴.

Не менее важным, чем выход за рамки предоставления государственных услуг и официальной информации в электронной форме, при формулировании содержания ЭП, является определение отношения данного концепта к сфере политики и политического управления. Кётен Г., Зоммер М., Вис-Зоммер В. делают в этом вопросе однозначный вывод: “Электронное правительство - это настолько же о политике, как и о государственном управлении, и кандидаты на избрание на государственные должности, точно также как и уже избранные политические деятели на всех уровнях власти, должны овладеть им, иначе

⁷² Там же. С. 88-90.

⁷³ Curtin Gregory G., Sommer Michael H., Vis-Sommer Veronika. The World of E-government. Haworth Press, 2003. 288 p. С. 2.

⁷⁴ Там же. С. 2.

электронное правительство сокрушит их⁷⁵. В качестве примера использования ЭП как одной из основ политической платформы они приводят политическую деятельность бывшего премьер-министра Великобритании Т. Блэра, публично и демонстративно использовавшего компьютерные и интернет-технологии. Точка зрения данных исследователей в отношении роли ЭП в политике представляется справедливой (с определенными допущениями), основанной на теоретических и эмпирических свидетельствах повышения эффективности управленческой деятельности при внедрении ИКТ, что найдет отражение в последующих параграфах настоящей диссертационной работы.

Автор фундаментального труда “Общественные информационные технологии и электронное управление: руководя виртуальным государством” Г. Давид Гарсон предлагает различать понятия “цифровое правительство” (digital government), ЭП (e-government) и “электронное правление” (e-governance)⁷⁶. Он считает, что “цифровое правительство” является объединяющей категорией для всех форм использования ИКТ в государственном секторе. В отношении ЭП, Г. Давид Гарсон отмечает, что данное понятие относится только к одному аспекту “цифрового правительства” - предоставлению государственных услуг в электронной форме. Понятию “электронное правление” он отводит реформистскую роль: данная категория, в его интерпретации, характеризует изменение самой природы государственного аппарата, - сетевые технологии стирают границы между государственными органами, некоммерческими организациями и частным сектором.

В основе, проводимого Г. Давидом Гарсоном, отделения ЭП от электронного правления лежит идея Д. Кеттла, который считал, что государственный аппарат, правительство (government) представляет собой набор учреждений, реализующих государственную политику в установленном законодательством порядке. Напротив, под правлением (governance), Д. Кеттл

⁷⁵ Curtin Gregory G., Sommer Michael H., Vis-Sommer Veronika. The World of E-government. Haworth Press, 2003. 288 p. С. 14.

⁷⁶ G. David Garson “Public information technology and e-governance: managing the virtual state” Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publisherst, 2006, 541 pp. С. 18-19.

понимал результаты взаимодействия государственного сектора и его более широкой среды - административной, политической и социальной⁷⁷.

Д. Холмс в книге “eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства” рассматривает ЭП как “метод осуществления перехода от индустриального общества к информационному”⁷⁸. В его понимании ЭП предоставляет новые возможности для трансформации власти в контексте идей Д. Осборна и Т. Геблера, изложенных в книге “Переизобретая правительство” (Reinventing government), способствует более полному удовлетворению потребностей общества, снижению затрат и повышению эффективности государственных органов, а также ведет к переходу от представительной демократии к демократии участия.

Взгляды Д. Холмса основываются на идее заимствования государственными структурами успешных бизнес моделей и практик у коммерческого сектора в русле концепции нового государственного менеджмента (New public management). Бизнес структуры раньше государственных начали широко внедрять ИКТ, лежащие в основе ЭП, и таким образом, быстрее определили сферы их наиболее продуктивного применения. В то же время Д. Холмс демонстрирует понимание политического потенциала ЭП, отмечая, что “в скором времени политиков перестанут переизбирать, если они не включают слово “Интернет” в свой словарь”⁷⁹.

Важным для осмысления феномена ЭП является также рассмотрение подходов различных международных и неправительственных организаций к его формулированию. Обзор подходов международных организаций к определению содержания ЭП позволяет предположить наличие излишне оптимистичной точки зрения на возможности ИКТ преобразить практически все сферы взаимодействия социума и власти, а также повысить эффективность государственного аппарата. В ЭП усматривают универсальный инструмент реформирования государственными

⁷⁷ Там же. С. 20.

⁷⁸ Холмс. Д. eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства / Дуглас Холмс; Пер. с англ. А. В. Коротков. - М.: ООО “Издательство Астрель”: ООО “Издательство АСТ”, 2004. - 350, С. 8.

⁷⁹ Там же. С. 29.

органами самих себя для более качественного выполнения стоящих перед ними задач менее затратными способами. При этом реализацию ЭП в данной интерпретации принято обуславливать созданием новых институтов, трансформацией существующих моделей управления и определенными политическими преобразованиями, направленными на повышение открытости власти и вовлечение общества в процессы управления государством.

В своем первом докладе “Benchmarking E-government: A Global Perspective (UNDESA/ASP) 2001”, посвященном ЭП, Организация Объединенных Наций (далее - ООН) определила ЭП как “использование информационно-коммуникационных технологий в государственном секторе” делая при этом уточнение, что для целей данного доклада под ЭП понимается “применение сети “Интернет” для предоставления правительственной информации и государственных услуг гражданам”⁸⁰.

В обзорном исследовании ООН “United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want” ЭП уже обозначается как «внедрение и применение государственными органами информационных технологий в публичном управлении для оптимизации и интеграции процессов и процедур в целях эффективного управления данными и информацией, улучшения качества предоставления государственных услуг и расширения каналов коммуникации для вовлечения людей в процессы принятия управленческих решений»⁸¹. Таким образом, нетрудно заметить эволюционирование понимания содержательных характеристик ЭП в документах ООН, характеризующееся расширением сфер применения ЭП, включая вопросы привлечения гражданского общества к участию в выработке управленческих решений.

В трактовке Всемирного банка ЭП представляет собой “использование государственными органами информационных технологий, которые могут трансформировать их взаимоотношения с гражданами, коммерческими

⁸⁰ Benchmarking E-government: A Global Perspective (UNDESA/ASP) 2001 [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> С. 1.

⁸¹ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want.: URL: [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf С. 2.

организациями и другими государственными органами для различных целей, включая: предоставление государственных услуг, улучшение взаимоотношений с бизнесом, наделение граждан большими возможностями влиять на власть через доступ к информации, а также более экономичное государственное управление”⁸². По мнению специалистов Всемирного банка внедрение ЭП приводит к сокращению издержек (в первую очередь финансовых и временных), способствует экономическому развитию, повышает степень прозрачности и подотчетности государственных органов, улучшает качество государственных услуг и публичного управления в целом и способствует формированию информационного общества⁸³.

Вместе с тем, в специальных исследованиях Всемирного банка фиксируется, что, несмотря на возможности ЭП способствовать повышению эффективности административных процессов в государственном секторе, указанные возможности в значительной степени обусловлены уровнем экономического развития, человеческим капиталом и качеством институтов⁸⁴. Также акцентируется слабая связь между внедрением механизмов ЭП и снижением уровня коррупции, что объясняется достаточными возможностями чиновников взаимодействовать в обход электронных технологий⁸⁵. В числе потенциальных рисков становления ЭП Всемирный банк обращает внимание на чрезмерную амбициозность и масштаб перемен, недостаток политической воли, неспособность проектировать и реализовывать решения в данной сфере, а также непонимание необходимости одновременного проведения административных реформ⁸⁶.

⁸² The World Bank. e-Government. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government>.

⁸³ The World Bank. e-Gov Research and Resources. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-gov-resources#egov>.

⁸⁴ Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement. Development Economics 2016 World Development Report Team April 2016. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/334481468193734893/pdf/WPS7657.pdf> С. 15.

⁸⁵ Там же. С. 15.

⁸⁶ The World Bank. e-Gov guideline. [Электронный ресурс]. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/878521434650091655/e-Gov-guideline.pdf> С. 4.

При определении содержания ЭП важным представляется разграничение двух его аспектов: ЭП как суммы технологий, преобразующих практически все сферы публичного управления и ЭП как относительно обособленной совокупности взаимосвязанных мероприятий, реализуемых в рамках государственной информационной политики. Поскольку одной из основных задач государственной информационной политики является реализация права граждан на доступ к информации, построение ЭП выступает значимым инструментом указанной политики. С другой стороны ЭП, по мнению российского исследователя Манойло А.В. «является проекцией (или отображением) существующей системы органов государственной власти на информационно-психологическую сферу общества»⁸⁷. Таким образом, ЭП необходимо рассматривать как комплексное явление, затрагивающее публичное управление в целом и, в то же время, выступающее одной из его отраслей, реализуемой в рамках государственной информационной политики.

Основываясь на вышеуказанных теоретических подходах к определению содержания ЭП, анализе официальных документов стратегического и концептуального характера в данной области, попытаемся сформулировать собственное видение ЭП, основных направлений его развития, а также возможных уровней исследования.

Формулирование авторской позиции представляется важным по нескольким причинам: во-первых, наличие разных интерпретаций содержания ЭП не удовлетворяет задачам единообразного понимания и применения данного концепта в государственной политике; во-вторых, выделение ключевых факторов ЭП, воздействующих на эффективность политического управления, обусловлено необходимостью обобщения российского и мирового опыта реализации ЭП и формулирования на этой основе дефиниции, охватывающей все аспекты реализации ЭП, включая политические; в-третьих, сфера ИКТ, образующая основу ЭП, является динамично развивающейся, что определяет необходимость

⁸⁷ Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях: Монография. М.: МИФИ, 2003. – 388 с. С. 294.

формулирования определений ЭП, отражающих современное состояние исследуемого объекта и адекватных текущим и перспективным характеристикам среды.

В первую очередь необходимо отметить, что ЭП является дословным и не совсем удачным переводом английского термина “electronic government”, так как содержание ЭП относится не только к правительству, исполнительным органам власти, но и к другим ветвям и уровням публичной власти, включая судебную и законодательную, а также их функционированию и взаимодействию с обществом. Такой подход поддерживается и на исследовательском уровне. В частности, по мнению Швецова А.Н. “учитывая несомненную условность термина, логично заключать его всякий раз в кавычки, подчеркивая тем самым недопустимость буквального понимания смысла, вытекающего из этого словосочетания”⁸⁸. Широкое понимание ЭП отражено и в последнем Системном проекте электронного правительства РФ, подготовленном по поручению Президента РФ от 25 марта 2013 года № Пр-646, в котором ЭП рассмотрено с точки зрения использования информационных технологий всеми ветвями и уровнями публичной власти⁸⁹. Несмотря на то, что под ЭП фактически понимается “электронное государство”, в настоящей диссертационной работе будет использоваться именно термин ЭП ввиду того, что данное словосочетание является более устоявшимся и привычным для употребления в официальных документах и исследовательской практике.

Содержание ЭП с нашей точки зрения целесообразно рассматривать в трех плоскостях (уровнях): концептуальном, процессном и техническом. Концептуально ЭП можно охарактеризовать как инновационную модель политико-административного управления или новую форму организации деятельности органов публичной власти. В этом отношении идеи ЭП укладываются в концептуальные модели, ставшие основами административных

⁸⁸ Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России. Статья 4. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? Российский экономический журнал 4 / 2011. С. 30.

⁸⁹ Системный проект электронного правительства РФ. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> С. 3.

реформ во многих странах мира: новый государственный менеджмент (new public management), хорошее (или надлежащее) управление (good governance) и др. ЭП рассматривается и как конечная форма реализации этих идей и как инструмент их достижения. Считается, что ЭП больше отвечает потребностям общества, чем традиционное, более экономично с точки зрения содержания государственного аппарата, сам государственный аппарат становится результативнее, что повышает степень доверия населения к власти.

Процессный уровень ЭП характеризуется основными направлениями его реализации, процессами публичного управления, которые оно трансформирует. Несмотря на то, что указанные процессы переплетаются, взаимосвязаны, во многом дополняют друг друга, образуя целостную систему публичного управления в электронной форме, тем не менее, целесообразно разграничивать их при анализе ЭП. Мы считаем, что можно выделить следующие основные направления (процессы) реализации ЭП:

- использование ИКТ в публичном управлении (автоматизация управленческих процессов, включая информационно-технологическую поддержку принятия управленческих решений (государственные информационные системы: “Управление”, “Законотворчество”, “Правосудие”; системы межведомственного электронного взаимодействия и др.));

- предоставление государственных (муниципальных) услуг и исполнение государственных (муниципальных) функций в электронной форме (включая сопутствующие мероприятия по регламентации, стандартизации, унификации соответствующих административных процедур, направленные на снижение транзакционных издержек и повышение качества услуг (функций) и др.);

- предоставление доступа в электронной форме к информации о деятельности органов публичной власти (информационная открытость власти, реализация проекта “Открытое правительство”, открытые данные и др.);

- участие общества в принятии управленческих решений посредством использования ИКТ (расширение каналов коммуникации граждан и власти при

принятии управленческих решений и вовлечение граждан в указанные процессы, «обратная связь», «электронная демократия» и др.).

Наконец, в технической плоскости ЭП представляет собой непосредственную материальную основу информационного обмена, а именно: совокупность информационных систем, программно-аппаратных комплексов, средств связи и обработки информации, баз данных, каналов передачи информации, серверного оборудования, программного обеспечения (приложений) и иных программно-аппаратных средств, которые обслуживают процессы публичного управления.

Рассматривая ЭП в вышеуказанном контексте и вместе с тем понимая сложность отображения в одной дефиниции всех его содержательных характеристик, мы, тем не менее, считаем возможным предложить следующее рабочее определение: *ЭП - это система институтов и механизмов публичного управления, осуществляемого на основе ИКТ.* При этом под публичным управлением мы понимаем деятельность не только государственных органов исполнительной, судебной, законодательной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, но и деятельность подведомственных указанным органам организаций, а также коммерческих организаций, учредителями которых выступают органы публичной власти. Широкая трактовка термина «публичное управление» в данном случае обусловлена необходимостью учета деятельности организаций с государственным (муниципальным) участием, представляющих собой объект публичных интересов и отвечает потребностям анализа ЭП. Таким образом, использование указанными органами и организациями ИКТ для выполнения своих функций, взаимодействия между собой и социумом является содержанием ЭП.

1.2. Использование неинституционального подхода при исследовании «электронного правительства»

Потребность в рассмотрении неинституционализма как методологической базы исследования ЭП основана на институциональной природе самого явления ЭП, необходимости учета совокупности формальных и неформальных условий его внедрения, которые определяют эффективность реализации ЭП в конкретной институциональной среде. Анализ проблем формирования ЭП в сравнительно-институциональной перспективе позволяет определить эффективность государственной политики в данной сфере, оценить качество отечественного институционального порядка, соответствие основных институциональных характеристик ЭП уже существующим в российской политической сфере институциональным отношениям, выявить перспективы формирования нового институционального дизайна, включающего в качестве одного из основных элементов электронные правительственные технологии.

На важность использования институционального подхода к изучению процессов построения «виртуального государства» обращает внимание Дж. Фонтейн, отмечая, что «включенность правительственных чиновников в познавательные, культурные, социальные и институциональные структуры влияет на дизайн, восприятие и использование Интернета и связанных с ним [информационных технологий]»⁹⁰. Дискутируя с Дж. Фонтейн К. Янг акцентирует несколько важных аспектов использования неинституциональной теории: во-первых, в научном сообществе отсутствует единство в понимании возможностей сочетания различных направлений неинституционализма, напротив речь идет скорее о том, что разные направления неинституционализма применимы для разных предметных областей; во-вторых, подчеркивается незрелость и двойственность неинституционализма при анализе институциональных изменений, излишняя идеалистичность и слишком широкий подход при

⁹⁰ Fountain, J. E. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution. 2001. 88 p. С. 88.

эмпирических исследованиях.⁹¹ Представляется, что учет подобных ограничений при использовании неинституционального подхода, позволяет избежать неверной интерпретации результатов исследования.

Интересным для анализа развития ЭП представляется рассмотрение разновидности неинституционализма, применяемого в социологии организаций. Эвристические возможности этого типа неинституционализма в исследовании ЭП мы считаем недостаточно изученными и перспективными, поскольку в основе становления «информационного общества» лежит взаимообусловленная деятельность государственных и негосударственных организаций. Недостаточная изученность ЭП с точки зрения влияния на его становление и развитие окружающей политической и институциональной среды, необходимость более глубокого исследования политической природы ЭП являются, по мнению ученых, актуальными задачами при анализе данного феномена⁹².

Как отмечает Дж. Хасс «неинституционализм появился из двух выдающихся работ: статьи Мейера и Роузена «Институционализованные организации: формальная структура как миф и ритуал» и статьи Димаджио и Пауэлла «Еще раз о «железной клетке»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях». Из этих статей выросла целая школа социологической мысли, бросившая вызов экономической теории, теории организаций и даже политической социологии»⁹³. По мнению П.В. Панова именно теория организаций (к представителям которой он относит Дж. Мейера и Б. Роузена, а также П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла) явилась основой зарождения социологического институционализма, а «пионеры» неинституционализма Дж. Марч и Й. Олсен принадлежали именно к данной

⁹¹ Yang, K. Neo-Institutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. *Science Computer Review*, 21(4), 2003. С. 232-242.

⁹² Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. 2007. *Government Information Quarterly* 24, 647 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (проверено 03.12.2016 г.) С. 647.

⁹³ Хасс Дж. Социологический неинституционализм и анализ организаций (предисловие к разделу) // Вестник Санкт Петербургского университета. Сер. 8, Менеджмент. 2007. № 3. С. 112-125. С. 112-113.

научной традиции⁹⁴. На важность работ этих ученых (Дж. Мейер и Б. Роуэн, П. Дж. Димаджо и У. В. Пауэлл) для становления и развития неoinституционализма указывает также Б. Ротстайн⁹⁵.

Предварительно оговоримся, что, несмотря на анализ организационных структур в данных работах, институты и институциональный анализ проходят красной нитью через их исследовательскую логику. В этой связи Дж. Хасс замечает, что «... авторы просто обсуждают организации, но довольно скоро становится понятно, что, поскольку организации являются частным случаем институтов, зарождающаяся теория ... имеет дело с институтами вообще»⁹⁶.

Дж. Мейер и Б. Роуэн пытались выявить факторы, обуславливающие перемены в деятельности организаций, которые не ведут к повышению эффективности их деятельности, однако отвечают требованиям институционального поля, в котором функционируют данные организации и тем самым, считаются легитимными. Эти ученые отмечают характерную особенность влияния институциональной среды на организации, функционирующие в этой среде: организации вынуждены внедрять в свою деятельность нормы и стандарты, которые признаны рациональными и легитимными в данной среде. Это позволяет им обрести легитимность и поддержку со стороны государства. Указанные доминирующие нормы и практики функционируют в обществе как мифы, а организации и институты перенимают их и осуществляют как церемониал.

Вместе с тем такая конформность институтов по отношению к доминирующим нормам и практикам (часто неформальным) институциональной среды во многих случаях противоречит логике эффективности деятельности организаций. Как следствие попыток поддержать церемониальную конформность организации становятся слабо сцепленными (*loosely coupled*) в части разрывов между своей формальной структурой и целями, ради которых они создаются. С

⁹⁴ Панов П.В. Институционализм(ы): Объяснительные модели и причинность.// Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 39-55. С. 41.

⁹⁵ Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы //Политическая наука: Новые направления. (ред. Р. Гудин, Х-Д. Клингеманн). М. , 1999. С. 149-179. С. 156, 160.

⁹⁶ Хасс Дж. Социологический неoinституционализм и анализ организаций (предисловие к разделу) // Вестник Санкт Петербургского университета. Сер. 8, Менеджмент. 2007. № 3. С. 112–125. С. 115.

этой точки зрения интересным представляется рассмотрение ЭП и как института, подверженного влиянию других институтов (формальных и неформальных), и как составного элемента общего институционального дизайна, который оказывает формирующее влияние на иные формальные и неформальные институты, в частности на устоявшиеся практики политического управления.

Под влиянием неэффективных институционализированных стратегий, программ и практик концепт ЭП рискует не реализовать весь свой потенциал как инновационной модели публичного управления, предполагающей определенные трансформации в существующей институциональной среде. Таким образом, конформность ЭП устоявшимся неэффективным практикам, считающимся легитимными в данном конкретном обществе, тенденция к изоморфности по отношению к институциональной среде чревата снижением эффективности функционирования данного института с точки зрения его изначальных целей.

Другой ракурс рассмотрения проблемы заключается в допущении, что институциональная среда способна содействовать повышению эффективности ЭП. В этой связи отмечается, что «многие позиции, стратегии, программы и процедуры современных организаций навязываются общественным мнением; мнением ключевых контрагентов (constituents); знанием, легитимированным системой образования; социальным престижем; законами»⁹⁷. С данной позиции сформированные населением требования о предоставлении качественных электронных государственных услуг, расширении возможностей интерактивного взаимодействия с властью могут способствовать более интенсивному внедрению ИКТ в деятельность государственных институтов как попытка государства соответствовать рационализированным требованиям окружающей институциональной среды.

В России подобные тенденции влияния институционального поля на деятельность государственных структур могут быть выявлены при анализе взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ в процесс становления

⁹⁷ Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. // Экономическая социология. Т. 12. № 1. Январь 2011. С. 44-67. С. 47.

ЭП. Обладая, в соответствии со статьей 73 Конституции РФ, всей полнотой государственной власти в пределах своих полномочий, регионы России могут реализовывать проекты в сфере ЭП, в частности создавать информационные системы для предоставления государственных услуг, по своему усмотрению. Вместе с тем, действующая практика свидетельствует о том, что федеральные структуры стремятся внедрить такие нормы и стандарты становления ЭП, которые препятствуют полноценному освоению имеющегося у субъектов федерации потенциала в данной сфере.

Так, несмотря на то, что регионы в соответствии с положениями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» могут создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, по рекомендациям Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, они вынуждены активно вовлекать жителей соответствующих субъектов федерации в использование федерального портала государственных и муниципальных услуг⁹⁸. Помимо этого, субъекты федерации также принуждаются к использованию федеральной информационной системы идентификации и аутентификации граждан (ЕСИА), вместо создания аналогичных систем на уровне регионов в целях реализации полномочий региональных органов власти. В частности требования об обязательности интеграции с ЕСИА содержатся в Налоговом кодексе РФ (ст. 333.35) для случаев получения гражданами скидки в размере 30 процентов при оплате

⁹⁸ Протокол заседания Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 1 ноября 2016 г. № 435 пр. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/01112016435pr.pdf> (проверено 03.12.2016 г.).

государственной пошлины при совершении юридически значимых действий в электронной форме⁹⁹.

Подобные требования обосновываются необходимостью снижения издержек бюджетов всех уровней за счет сокращения дублирующих элементов инфраструктуры ЭП (порталов государственных услуг, иных инфраструктурных элементов)¹⁰⁰, а также целесообразностью централизации мероприятий в данной сфере в целях построения единообразной системы ЭП вне зависимости от региона РФ. Вместе с тем такие тенденции позволяют предположить формирование институционального поля, способного ограничивать в перспективе возможности региональных властей по развитию собственных моделей ЭП и, как следствие, сокращающего пространство для конкуренции между регионами в данной сфере (это тем более справедливо для регионов, обладающих достаточным ресурсным потенциалом - Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан).

Примечательно, что в США, по мнению отдельных ученых, имеет место иная модель взаимоотношений центра и регионов в сфере реализации проектов ЭП: вследствие имеющихся географических, демографических и инфраструктурных различий отдельные штаты служат в качестве лабораторий лучших практик ЭП. Федеральные чиновники могут находить различные примеры успешного планирования и применения ЭП на уровне штатов и использовать указанные практики для реализации будущих решений в сфере развития федеральных информационных систем и сервисов¹⁰¹.

Анализируя последствия конформности институциональных структур по отношению к внешней среде Дж. Мейер и Б. Роуэн делают несколько важных выводов. Во-первых, организации внедряют в свои формальные структуры элементы институционального окружения, не потому что, указанные элементы являются эффективными для данной организации, а потому, что они

⁹⁹ Налоговый кодекс РФ часть 2, (Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (проверено 03.12.2016 г.).

¹⁰⁰ Региональные сайты госуслуг подключат к portalу gosuslugi.ru. [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/645756> (проверено 03.12.2016 г.).

¹⁰¹ Seifert, J.W. and McLoughlin, G.J. (2007) 'State E-Government Strategies: Identifying Best Practices and Applications', CRS Report for Congress. 1 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/RL34104.pdf>.

легитимированы в институциональной среде. Во-вторых, организации определяют ценность тех или иных структурных элементов исходя из внешних или церемониальных критериев оценивания. В-третьих, отношения зависимости от внешних институтов, прочные взаимосвязи со средой, обеспечивают устойчивость и стабильность организаций. Отмечается, что «в результате институциональный изоморфизм способствует успеху и выживанию организаций»¹⁰². Здесь ключевую роль играют лояльность и отношение социального окружения к институтам, именно они придают им устойчивость и способствуют выживаемости.

В этом контексте представляется целесообразным рассматривать влияние общественных требований на отдельные направления развития ЭП. В частности, ряд проектов в городе Москве («Активный гражданин», «Наш город»), связанных с предоставлением возможностей электронного участия для граждан в принятии управленческих решений городскими властями выглядит как удовлетворение ощущаемых властью, но еще не артикулированных обществом потребностей в самостоятельном принятии решений по вопросам, которые не требуют наличия определенных компетенций (переименование станции метрополитена, организация парковой зоны и другие). Удовлетворяя такие требования населения, создавая признанные средой легитимными элементы общественного участия, власти избегают обвинений в неэффективности, несовременности, нерациональности и ослабляют возможности оппозиции по дискредитации основных направлений государственной политики в указанной сфере.

Дж. Мейер и Б. Роуэн обращают внимание также на две проблемы, с которыми сталкиваются организации, успех которых сильно зависит от их соответствия институционализированным правилам. Во-первых, возникает конфликт между запросом на эффективность организации и необходимостью соблюдения церемониальных норм институциональной среды, в которой она функционирует. Во-вторых, эти церемониальные нормы могут возникать в

¹⁰² Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. // Экономическая социология. Т. 12. № 1. Январь 2011. С. 44-67 [9, с. 49]

разных точках институциональной среды и часто противоречат друг другу, что с неизбежностью ведет к конфликту при попытке их применения. Два примера очень хорошо поясняют логику соблюдения церемониальных норм в ущерб реальной эффективности их действия: транспортная компания, которая обязана производить перевозки по утвержденным маршрутам независимо от количества пассажиров на данных маршрутах и высшее учебное заведение, которое вынуждено сохранять определенные факультеты независимо от набора на них. «Таким образом, деятельность обладает ритуальным значением: она поддерживает внешние атрибуты и обосновывает существование организации»¹⁰³.

Рассматривая ЭП с позиций первой составляющей проблемы (противоречие между эффективностью и легитимностью) можно выявить риски, связанные с тенденцией соблюдения только церемониальной составляющей применения ИКТ как легитимированных институциональной средой практик и отсутствием реальной эффективности использования указанных технологий для трансформации организационно-управленческих процессов в государственном секторе. В данном контексте следует упомянуть в частности примеры, связанные с переводом в электронную форму низко востребованных у населения (по количеству обращений за отчетный период) государственных услуг. Орган власти в таких случаях, как правило, руководствуется формальными нормами о необходимости предоставления государственных услуг в электронной форме, а не реальной эффективностью результатов этих мероприятий для общества, в том числе в части оправданности бюджетных затрат на их проведение.

Вторая составляющая проблемы изоморфных институциональной среде организаций может быть показана на примере внедрения механизмов электронного участия граждан в процессы принятия управленческих решений в публичной сфере. Указанные механизмы как составная часть ЭП с одной стороны поддерживаются населением, заинтересованным в возможности реального участия в принятии управленческих решений (один полюс институциональной

¹⁰³ Там же. С. 58.

легитимации - неформальный), с другой стороны в большинстве случаев власть относится к этим механизмам с опаской, поскольку их применение может способствовать социально-политической нестабильности и излишней политизации социума (другой полюс институциональной легитимации - формальный).

Таким образом, институт ЭП оказывается в ситуации неопределенности, связанной с одной стороны с необходимостью соотнесения противоречивых институциональных требований, а с другой, с потребностью снятия конфликта между стандартами институциональной среды, которым он вынужден соответствовать и требованиями собственной эффективности.

Какой же выход возможен для института из подобных конфликтных отношений между легитимированными обществом церемониальными нормами и требованиями эффективности? Дж. Мейер и Б. Роуэн считают наиболее вероятными два взаимосвязанных метода устранения несоответствия между церемониальными правилами и эффективностью: расцепление (decoupling) и логика уверенности (logic of confidence). Под расцеплением понимается рассогласованность, как между элементами формальной структуры института, так и разобщенность между структурой и функционированием института. Этот процесс характеризуется следующим утверждением: «Поскольку попытки контроля и координации деятельности в институционализированных организациях ведут к конфликтам и потере легитимности, элементы структуры отцеплены от деятельности и друг от друга»¹⁰⁴. Логика уверенности и добросовестности это факторы, обуславливающие легитимность институционализированных организаций и придающие их деятельности характер полезности даже при несоответствии существующим в данной среде техническим требованиям¹⁰⁵.

С этим сопряжено несколько рисков для ЭП. Во-первых, такое расцепление приводит к тому, что организации и институты делают процедуры проверки и

¹⁰⁴ Там же. С. 60.

¹⁰⁵ Там же. С. 61.

оценивания собственной эффективности церемониальными. Это ставит под сомнение соответствие между относительно высокими статистическими показателями реализации проектов ЭП и реальной отдачей от их реализации. В частности количество государственных услуг переведенных в электронную форму с одной стороны не отражает реальную динамику спроса у населения на эти услуги, а с другой, предоставление указанных услуг может быть организовано в электронной форме только частично и получение результата указанных услуг может требовать личной явки заявителя в органы власти. Во-вторых, расцепление провоцирует развитие неформальных отношений внутри структуры института. В рамках ЭП могут развиваться неофициальные практики, различные виды деятельности могут делегироваться на региональный и местный уровень, что приводит к несогласованности мероприятий в данной сфере или проблемам с финансовым обеспечением этих проектов.

Все эти механизмы в конечном итоге направлены на уменьшение неопределенности и сохранение при этом формальной структуры института. Формируется общая атмосфера уверенности и удовлетворенности. При реализации проектов ЭП возможна ритуальная приверженность ответственных сотрудников государственных органов легитимированным государством элементам института ЭП. Данная ситуация объясняется Дж. Мейером и Б. Роуэном следующим утверждением: «Чем в большей степени структура организации происходит из институционализированных мифов, тем активнее она поддерживает выработанные способы демонстрировать уверенность, удовлетворённость и добросовестность как внутри, так и вовне»¹⁰⁶.

Общее же заключение относительно социальной эффективности изоморфных и слабо сцепленных организаций, которое делают Дж. Мейер и Б. Роуэн «не занимая никакой определенной позиции» состоит в том, что такие институты и организации могут быть неэффективными в краткосрочной перспективе (или на микроуровне). «В то же время они максимизируют

¹⁰⁶ Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. // Экономическая социология. Т. 12. № 1. Январь 2011. С. 44-67 С. 62.

долгосрочную эффективность, принуждая своих членов к добросовестной деятельности и придерживаясь общих принципов рациональности, присущих более крупным структурам»¹⁰⁷.

На наш взгляд, такой вывод может быть верным только в контексте задач выживания института в данной институциональной среде, но в случае, если задача состоит в воздействии института на институциональную среду с целью вызвать в ней определенные структурные изменения (как в случае с ЭП), то конформность будет скорее дискредитировать основную идею института и снижать эффективность реализуемых в данном направлении проектов.

Вместе с тем требования институционального поля не всегда могут противоречить императивам эффективности организаций, функционирующих в данной среде. Необходимо также учитывать возможность стимулирующей функции институтов, влияние которых может повышать эффективность реализации проектов ЭП. На такую особенность обращает внимание К. Янг, отмечая, что институты - это сцена, но мастерство исполнения ролей на этой сцене зависит от действующих лиц, - политических акторов¹⁰⁸.

Переходя к анализу идей П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла следует отметить что, если значительная часть исследований в рамках теории организаций на момент написания их статьи «Еще раз о «железной клетке»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях» (1983 год) была посвящена вопросу: «Почему организации столь разнообразны?», проблемам дифференциации и вариативности организаций, то основной смысл усилий П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла в рамках этой статьи состоял в попытке ответа на противоположный вопрос: «Что делает организации такими похожими?», в стремлении выявить причины

¹⁰⁷ Там же. С. 63.

¹⁰⁸ Yang, K. Neo-Institutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. Science Computer Review, 21(4), 2003. Pp. 232-242. С. 232-242.

бюрократизации и рационализации в обществе, которые одновременно приводят к изоморфизму организаций и институтов¹⁰⁹.

В отличие от Вебера, для которого причинами бюрократизации являлись: во-первых - конкуренция организаций в условиях свободного рынка; во-вторых - конкуренция между государствами и, в-третьих - требования равной защиты перед законом, П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл считают, что двигатель процессов рационализации и гомогенизации изменился – «бюрократизация и другие формы гомогенизации возникают в результате структуриации организационных полей. А на этот процесс сильно воздействуют государство и профессии, ставшие великими рационализаторами второй половины XX в.»¹¹⁰. Именно контекст, формируемый сильно структурированными организационными полями провоцирует единообразие на организационном уровне.

При этом под структуриацией в данном случае понимается процесс институционального определения, состоящий из четырех частей: 1) усиление взаимоотношений между организациями; 2) появление межорганизационных структур; 3) повышение информационной нагрузки на организации и 4) увеличение степени взаимной осведомленности участников друг о друге.

П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл различают два типа изоморфизма: конкурентный и институциональный. Конкурентный изоморфизм предполагает отсеивание неоптимальных форм организаций и институтов и отбор тех форм, которые соответствуют требованиям эффективности, предъявляемым средой. Конкурентный тип изоморфизма предлагается дополнить институциональным, согласно которому «организации конкурируют не только за ресурсы и покупателей, но и за политическую власть и институциональную легитимность, за социальное соответствие среде точно так же, как и за экономическое»¹¹¹. Именно институциональный тип изоморфизма рассматривается в качестве средства, полезного при анализе различных факторов современной организационной жизни.

¹⁰⁹ Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. // Экономическая социология. Т. 11. № 1. Январь 2010. С. 35-56.

¹¹⁰ Там же. С. 36.

¹¹¹ Там же. С. 39.

Для исследования изоморфных изменений выделяется три механизма институционального изоморфизма в зависимости от причин, обуславливающих институциональные преобразования: принудительный (coercive isomorphism), подражательный (mimetic isomorphism) и нормативный (normative isomorphism). При этом делается важная оговорка: «несмотря на то, что все три типа на практике перемешиваются, они обычно проистекают из различных условий и могут приводить к различным результатам»¹¹².

В рамках исследования ЭП этот подход представляется интересным с нескольких позиций. Во-первых, реализация ЭП связана с деятельностью совокупности различных организаций, как государственных органов и учреждений, так и предприятий частного сектора. Кластеры и группы этих организаций в процессе структуризации (институционального определения) образуют соответствующие организационные поля, которые определяют направления изоморфных структурных изменений для вновь возникающих проектов в этой сфере и тем самым влияют на эффективность реализации ЭП. Во-вторых, деление механизмов институциональных изоморфных изменений на три типа позволяет выявить и проследить соответствующие факторы влияния на ЭП: политическое давление и требования легитимности (принудительный), реакция на неопределенность среды (подражательный) и профессионализация (нормативный).

Рассмотрим особенности действия этих институциональных механизмов с точки зрения ЭП. Принудительный изоморфизм обусловлен влиянием институциональной среды, формируемой главным образом государством. Такое влияние возможно через формирование формальной, правовой среды - привязка к финансовому году, годовые отчеты и др. Вместе с тем принудительный изоморфизм возможен также в виде неформальных требований к организациям, к примеру, через культурное давление на их деятельность.

¹¹² Там же. С. 39.

В контексте внедрения ЭП принудительный изоморфизм детерминирует гомогенизацию организаций через создание государством жестко регулируемой правовой среды. Избыточное регулирование может создавать проблемы для организаций инновационной направленности, что является серьезным ограничением для развития такой чувствительной сферы как информационные технологии, в которой гибкость и оперативность реагирования на инновации являются ключевыми факторами успеха. Это же ограничение может препятствовать диверсификации практик по развитию ЭП на уровне различных субъектов РФ. Обладая различным ресурсным потенциалом, регионы России могут с разной степенью интенсивности развивать проекты ЭП. Вместе с тем, преследуя цели унификации и стандартизации, федеральный законодатель зачастую блокирует на уровне нормативных правовых актов возможности создания региональных государственных информационных систем либо требует их обязательно интегрировать в федеральные аналоги, в частности в таких сферах как идентификация и аутентификация пользователей электронных государственных услуг, осуществление электронных платежей в рамках предоставления государственных услуг и др.

Более тонкая модель принудительного изоморфизма в рамках реализации ЭП возможна, например, при тиражировании типовых решений, эффективность которых признана государством, однако их применение не является законодательно обязательным для иных участников процесса развития ЭП. Успешный опыт реализации тех или иных проектов в сфере ЭП является весомым аргументом при рекомендации субъектам РФ использовать соответствующие административно - управленческие схемы координации развития электронных услуг.

В определенной степени примером данного типа изоморфизма можно считать сдвиг в парадигме восприятия ЭП в США, произошедший под влиянием событий 11 сентября 2001 года. В этой связи отмечается, что «привычное восприятие ЭП в качестве инструмента, повышающего степень удобства предоставления государственных услуг, стимулирования административной

реформы и продвижения демократического участия сменилось на отношение к электронному правительству как к средству защиты против террористических угроз»¹¹³.

Обращает на себя внимание и то, что в России, также имеют место тенденции к усилению защитной функции ИКТ в восприятии этих технологий властью, что свидетельствует о воздействии институциональной среды, формируемой в условиях возрастания угроз международного терроризма. В частности, целевые индикаторы подпрограмм «Безопасность в информационном обществе» государственной программы РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» в действующей редакции 2014 года¹¹⁴ дополнены новыми положениями, которые отсутствовали на этапе принятия данной подпрограммы в предыдущей редакции 2013 года¹¹⁵, в том числе индикатором – «доля проведенных контрольных мероприятий в сфере противодействия распространению идеологии терроризма, экстремизма, пропаганды насилия в общем количестве запланированных».

Вместе с тем, не все изоморфные тенденции обусловлены принудительным давлением со стороны общества или государства. Подражательный изоморфизм проистекает из ситуаций неопределенности технологий деятельности, неоднозначности целей, которые стоят перед организациями. В таких ситуациях организации начинают копировать модели более успешных с их точки зрения организаций. Такое моделирование осуществляется как в явном виде через внедрение технологий, успешно освоенных в организациях - лидерах соответствующей отрасли, так и непредумышленно через перемещение сотрудников между различными органами и организациями (к примеру, ротация

¹¹³ Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. 2007. Government Information Quarterly 24, 647 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (проверено 03.12.2016 г.). С. 649.

¹¹⁴ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 21.10.2016) «Об утверждении государственной программы РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/688be8f56a3f608102515dca192201edfbc3629b/ (проверено 03.12.2016 г.).

¹¹⁵ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 26.12.2013) «О государственной программе РФ "Информационное общество (2011 - 2020 годы)». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102142714> (проверено 03.12.2016 г.).

на государственной службе). Одним из аспектов подражательного изоморфизма является стремление организаций обрести легитимность с точки зрения институциональной среды, следование принятому в данной среде технологическому ритуалу. Важное значение имеет также то, что в высокотехнологичных отраслях альтернатив не так много и организации вынуждены перенимать одну из нескольких успешных моделей.

Подражательный изоморфизм в области внедрения ЭП можно проследить на примере усвоения зарубежных моделей предоставления государственных услуг в электронной форме, организации официальных порталов правительственных органов, принципов информационного взаимодействия органов публичной власти и населения. Значимый фактор в этих процессах состоит в том, что при импорте успешных институциональных моделей вопрос их эффективности в российской институциональной среде изучается недостаточно полно. Зачастую такие институты как не отвечающие традиционным культурным и управленческим особенностям социума-реципиента трудно приживаются в новых условиях.

В научной литературе отмечается, что проекты в сфере ЭП могут инициироваться различными организациями вследствие того, что схожие проекты готовятся другими организациями из данного институционального поля или по причине убеждения чиновников высокого ранга, представителями крупных поставщиков информационно-коммуникационного оборудования и технологий в том, что реализация таких проектов необходима для соответствующих государственных организаций¹¹⁶. Стремление к соответствию институциональным требованиям, конкуренция за политическую легитимность осуществляемых проектов становится в таких случаях решающим фактором при принятии решений о реализации проектов в сфере ЭП.

Третий механизм институциональных изоморфных изменений - нормативный изоморфизм - имеет в качестве главной движущей силы

¹¹⁶ Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. 2007. Government Information Quarterly 24, 647 p. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (проверено 03.12.2016 г.). С. 656.

профессионализацию, принадлежность менеджеров и функционеров в соответствующей отрасли к общим профессиональным ассоциациям, образовательным учреждениям. Профессионализация имеет в данном отношении два аспекта. Во-первых, общность взглядов, моделей поведения и принятия решений во многом определяется навыками, полученными в университетах и институтах, готовящих специалистов в данной сфере. Во - вторых членство в профессиональных организациях (союзах, ассоциациях) приводит к соблюдению принятых в данных организациях норм и правил профессионального поведения. В результате формируются профессиональная этика и стандарты, члены профессионального сообщества становятся в функциональном отношении тождественными, способными без значительных издержек заменять друг друга на соответствующих должностных позициях. Как отмечают П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл «поскольку менеджеры и ключевые кадры являются выпускниками одних университетов и их отбор осуществлялся на основе одинаковых критериев, они склонны одинаково смотреть на проблемы, считать нормативно санкционированными одни и те же стратегии, процедуры и структуры, а также весьма сходным образом подходить к принятию решений»¹¹⁷.

Профессионализация в сфере реализации ЭП как фактор нормативного изоморфизма организационных структур с одной стороны может свидетельствовать о развитости данной сферы отношений, наличии сформированной институциональной среды, что способствует успешности проектов в рамках внедрения ЭП. С другой стороны, институционально изоморфные процессы могут «продолжаться даже при отсутствии подтверждений каких-либо свидетельств роста внутренней организационной эффективности»¹¹⁸. Главным здесь является стремление организаций (в том числе государственных органов) обрести легитимность через соответствие профессиональным стандартам деятельности.

¹¹⁷ Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях. // Экономическая социология. Т. 11. № 1. Январь 2010. С. 35-56. С. 44.

¹¹⁸ Там же. С. 45.

Таким образом, теория институционального изоморфизма имеет важное значение в исследованиях, связанных с гомогенизацией организаций и институтов, в том числе в области реализации ЭП. Эвристические возможности данного подхода при исследовании ЭП обусловлены тем, что он позволяет проследить причины копирования и тиражирования неэффективных практик и организационно-управленческих схем, определить факторы, препятствующие инновационности применяемых государством технологий электронного взаимодействия. Использование теории институционального изоморфизма полезно в тех сферах реализации электронных правительственных технологий, в которых ключевую роль играют плюрализм, горизонтальные управленческие связи, межведомственная координация.

Подводя итог, следует отметить, что неоинституционализм в его социологической версии, позволяет увидеть влияние институциональной среды на становление ЭП, выявить на ранних стадиях расхождение целей ЭП и реальных форм его реализации, обусловленное действием “логики соответствия”, стремлением к конформности организаций, реализующих проекты в сфере ЭП, существующим неэффективным государственным институтам и практикам. Данный подход также полезен при рассмотрении проблем противоречивости институциональных норм, несоответствия формальных институтов неформальным “правилам игры”, которые обладают значительным негативным потенциалом для развития ЭП в России.

1.3. Сущностные аспекты эффективности политического управления

Эффективность власти - категория, которая представляет и практический и теоретический интерес, поскольку определяет сущностные характеристики политического управления как целенаправленной деятельности и способствует формированию адекватных реальным потребностям социума критериев “правильного” государства и политической системы. Важность научного осмысления эффективности политического управления обусловлена тем, что “эффективное и успешное осуществление управления является необходимым условием нормального развития любой социальной системы”¹¹⁹. Рост интереса к проблематике эффективной власти, отмечаемый в последнее время, связывают с несколькими факторами: развитие неинституционального подхода, подчеркивающего значимость качества институтов, появление новых подходов в изучении государственного управления и формирование методологических инструментов оценки власти (специальные доклады ООН, международные рейтинги и профильные научные учреждения)¹²⁰.

Эффективность является характеристикой успешности различных целенаправленных процессов и видов человеческой деятельности. При этом, под эффективностью могут понимать, как способность к достижению максимально возможных результатов в какой-либо сфере деятельности, в этом случае обычно говорят о действенности, результативности и др. (результаты важнее затрат), так и степень экономичности самого процесса деятельности, которую могут называть, собственно, экономичностью, продуктивностью (важно соотношение затрат и результатов) или даже бережливостью (см. “бережливое производство” как концепция управления организацией). Условно первый вид эффективности можно назвать - эффективностью результата, а второй - эффективностью процесса. Также под термином “эффективность” может пониматься свойство процесса,

¹¹⁹ Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. – 384 с. С. 169.

¹²⁰ Ахременко А. С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения. – Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113-135.

объединяющее вышеуказанные характеристики - когда имеет значение и результативность деятельности, и ее экономичность.

Слово эффективность образуется от существительного “эффект” и имеет латинское происхождение - effectus - «исполнение, действие»¹²¹. В ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Системы менеджмента качества, утвержденном Приказом Росстандарта от 28.09.2015 № 1390-ст, имеются два определения, используемые при оценке организаций с точки зрения менеджмента качества, а именно: “эффективность (efficiency): соотношение между достигнутым результатом и использованными ресурсами” и “результативность (effectiveness): степень реализации запланированной деятельности и достижения запланированных результатов”¹²². Примечательно, что в этом же документе есть определение понятия цели (objective) - “результат, который должен быть достигнут”, имеющего основное значение для анализа содержания эффективности управления.

Ключевым для понимания категории эффективности является понятие цели, как состояния, которое необходимо достичь. Цель, являясь конечным результатом деятельности или процесса, определяет их эффективность. Поскольку эффективность определяется целью, она не имеет ни позитивной, ни негативной коннотации, которые зависят от целей, средств и методов деятельности. В зависимости от цели можно различить и два вышеобозначенных вида эффективности: при оценке эффективности результата (effectiveness) в качестве цели деятельности выступает результат в виде количественных или качественных значений соответствующего объекта управленческого воздействия, при оценке эффективности процесса (efficiency) целью деятельности является достижение оптимального соотношения затрат и результата, - чем более экономичен процесс, тем более эффективным он считается. При этом нужно учитывать, что в сфере

¹²¹ Эффективность. Викисловарь. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D1%8D%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C>.

¹²² ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт РФ. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь" (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 N 1390-ст) [Электронный ресурс]. URL: <http://docs.cntd.ru/document/1200124393>.

политического управления целеполагание является отчасти субъективным процессом. Как верно отмечает Дегтярев А.А. цель определяется «субъектом с позиции его ценностей и потребностей»¹²³.

Так как целей и задач в политическом управлении может быть много в зависимости от сфер приложения управляющего воздействия (что не исключает их иерархию, выделение среди них инструментальных и терминальных целей), то и эффективность управленческой деятельности можно рассматривать с различных позиций. В части множественности целей в сфере политического управления ученые также говорят о «древе целей», выделяя при этом субстанциональные (базовые) и инструментальные (обеспечивающие) цели¹²⁴.

Оценка эффективности политического управления - сложная задача, специфика которой, обусловлена сущностью субъекта и объекта управления, а также комплексностью целей управленческого воздействия в сфере политико-административной деятельности. Многофакторность политического управления, разнообразие временных проявлений результатов управленческого труда, влияние на процесс управления различных внешних и внутренних причин способствует дроблению критериев оценки эффективности в данной сфере. В этой связи ученые говорят об организационной, экономической, психологической и др. видах эффективности, вместе образующих интегральный показатель общей эффективности политического управления. Отмечается, в частности, что целью государственного управления является “трудно артикулируемое понятие общего блага — понятия, в содержании которого существенен удельный вес социальной составляющей, включающей, в свою очередь, значительное число измерений”, из чего можно сделать вывод о том, что “востребованность того или иного измерения и критерии оценки различных видов эффективности определяются сферой потенциального применения понятия «эффективность»¹²⁵.

¹²³ Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе / А.А. Дегтярев // Оценка политик и новая политическая экономия : инструменты анализа экономических реформ. – М. : ЦЭМИ, 2006. – С.13-32. С. 24.

¹²⁴ Там же. С. 25.

¹²⁵ Гаман-Голутвина, О. В. Эффективность государственного управления в РФ в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгун, А. И. Соловьев, Туровский Р.Ф. // 1-й ежегодный доклад Института общественного

Эффективность политического управления обусловлена полнотой реализации функций политического класса и государственной бюрократии. Разнообразие этих функций, их взаимообусловленность и зависимость от исходных данных государства (достигнутого уровня социально-экономического развития), требуют комплексного подхода к оценке эффективности их осуществления. Перечень функций политического управления, определяющих его эффективность, охватывает практически все сферы публичного управления и жизни социума. К примеру, Понеделков А.В., Старостин А.М. и Атоян Ш.М. отмечают, что “политико-управленческая эффективность зависит от уровня и полноты реализации таких основных функций, как защита государственного строя; предотвращение и устранение социально опасных конфликтов и социальной напряженности; регулирование экономических и социальных отношений; осуществление общенациональных программ экономико-финансового, культурного, научного, образовательного развития; решение проблем социальной защиты и безопасности граждан; осуществление внешнеполитических и оборонных функций”¹²⁶.

Основываясь на методологическом принципе системности Шабров О.Ф. считает, что эффективность политического управления можно оценивать по двум параметрам: степени реализации системного качества (или функции предназначения) системы политического управления, которым является “поддержание гомеостаза, адаптация и развитие самоуправляемой самоорганизующейся системы - общества” и по степени достижения целей политических элит. Эффективность по предназначению предлагается оценивать “с точки зрения сохранения и развития общества и измеряется его поддержкой”, а эффективность политического управления в целом “меряется степенью соответствия происходящих в обществе изменений вектору политического

проектирования «Оценка состояния и перспективы политической системы РФ в 2008 году – начале 2009 года». – М., 2009. С. 4.

¹²⁶ Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М. Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационной // Власть. 2015. № 6. С. 42-47. С. 46.

развития”¹²⁷. При этом делается важная оговорка о том, что в псевдосистемах политического управления два этих критерия (реализация функции предназначения и достижение целей политических элит) могут не совпадать.

Анализируя проблемы определения оценочных критериев при осуществлении политико-аналитической работы российский исследователь Дегтярев А.А. приходит к выводу о преобладании в политическом анализе трех оценочных принципов: «результативность» (Effectiveness), «эффективность» (Efficiency) и «справедливость» (Equity)¹²⁸. Такая подробная классификация оценочных критериев безусловно способствует всестороннему и детальному анализу объектов политической диагностики и представляется перспективной при исследовании влияния ЭП на эффективность политического управления.

Для оценки эффективности политического управления важно знать не только цель управленческого процесса, но и особенности его субъекта (актора(ов)). В этой связи представляется важным подход к данной проблематике отечественного исследователя Старостина А.М., который предлагает рассматривать проблему эффективности государственной власти и управления в элитологическом аспекте¹²⁹. Рассматривая элиты в качестве основного политического субъекта, Старостин А.М. считает, что эффективность их деятельности связана с двумя аспектами: властным и управленческим¹³⁰. Властный аспект эффективности связан со способностью элит удерживать политическую власть в своих руках, степенью их легитимности, уровнем доверия и поддержки населения. Управленческий аспект эффективности определяется уровнем целеориентированности, организованности, результативности и

¹²⁷ Шабров О.Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход): диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук // Москва – 1998. [Электронный ресурс]. URL: http://shabrov.info/dis_doc.htm.

¹²⁸ Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе / А.А. Дегтярев // Оценка политик и новая политическая экономия : инструменты анализа экономических реформ. – М. : ЦЭМИ, 2006. – С.13-32. С. 19.

¹²⁹ Кислицын С.А.: А.М.Старостин. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии, оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2005. – 423 С. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. Выпуск № 1-2 / 2006.

¹³⁰ Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Диссер. ... доктора политических наук: 23.00.02. - Ростов-на-Дону, 2003. - 351 с.

затратности властной деятельности и связан с динамикой индексов развития человеческого потенциала (ИРЧП). По сути, это две цели управленческой деятельности: удержание власти (властный аспект) и “благо народа” в смысле качества жизни населения и других социально-экономических атрибутов успешного государства (управленческий аспект).

Как же достигаются эти цели, какие условия для этого необходимы? По мнению Старостина А.М. властный аспект эффективности определяется способностью элит использовать технологии политического управления (технологии консолидации элит, технологии разработки политических идей, ценностей, целей и стратегий, технологии мотивирования и мобилизации и др.). В то же время основным условием управленческой эффективности, по его мнению, является степень профессионализма элит. Что касается интегрального показателя эффективности политической элиты, то Старостин А.М. приходит к выводу о том, что *“в случае государственной власти ее эффективность выступает, с одной стороны, в качестве результирующей удовлетворения интересов населения и элит, а с другой, как соотношение целей и результатов с используемыми средствами (ресурсами)”*¹³¹. Это важный вывод, который подчеркивает многофакторность эффективности политического управления, обусловленную различными целями субъекта управления.

Относительно профессионализма элит как основного фактора их управленческой эффективности, необходимо заметить, что компетентность элит, на наш взгляд, должна относиться скорее к стратегическим навыкам и способностям организации и управления людьми, чем к решению рутинных бюрократических задач. В этой связи, интересна точка зрения Кравченко А.И. и Тюриной И.О., которые анализируя управленческую деятельность, называют ситуацию, связанную с естественным сокращением узкоспециальной компетентности управленцев на каждом более высоком уровне управления, “условием ограниченной эффективности управления”. Данный парадокс основан

¹³¹ Там же. С. 38.

на двух утверждениях: принципе Питера, согласно которому “в должностной иерархии каждый руководитель продвигается до уровня своей некомпетентности” и законе Файоля в соответствии с которым, “руководитель должен продвигаться именно потому, что становится некомпетентным”¹³². Речь в данном случае, безусловно, идет не о управленческой компетентности, которая должна повышаться у управленца для его продвижения по служебной иерархии, а о компетентности узкого специалиста, занимающегося отдельной, специфической деятельностью в рамках организации.

Понеделков А.В., Старостин А.М. и Атоян Ш.М. рассматривая трансформацию подходов к эффективности государства предложили еще более детализированный перечень целей политических элит, выделив пять “кратических моделей” в зависимости от “властной миссии” политического класса¹³³: 1) модель «политическая эффективность», в которой главная цель состоит в удержании власти, для чего подбираются особые средства и технологии; 2) модель «экономическая эффективность», в которой цель управления это общественное богатство и массовое потребление; 3) модель «социальная эффективность», отличающаяся направленностью на гармоничное развитие общества, - идеал, так называемое “социальное государство”; 4) модель «геополитическая эффективность», в которой геополитическое влияние государства в мире и идеи “великой державы” или “сверхдержавы” являются определяющими; 5) модель «цивилизационная эффективность», характеризующаяся направленностью на производство и воспроизводство цивилизационных кодов и ценностных концепций, стремлением формирования самостоятельного центра “мягкой силы”. В этой классификации мы также видим дифференцированный подход к определению эффективности политического управления, - с точки зрения реальных целей, стоящих перед его субъектом. Эти ученые делают вывод о том,

¹³² Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Академический Проект, 2005. — 1136 с. С. 519.

¹³³ Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М. Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационной // Власть. 2015. № 6. С. 42-47.

что “преобладающими в современном мире выступают модели экономической и социальной эффективности”¹³⁴.

По нашему мнению, такая подробная классификация целей политических субъектов очень важна для понимания подходов к оценке политической эффективности, поскольку невозможно оценить эффективность той или иной деятельности не зная ее целей. Отметим также, что в случае России наблюдается активное стремление к наращиванию геополитической и цивилизационной эффективности, что само по себе является понятным стремлением государства, обладающего для этого необходимыми ресурсами. Вместе с тем, необходимо обратить внимание на определенную взаимообусловленность разных “кратических моделей”, ведущую к обязательности стимулирования экономической и социальной эффективности для стран, ставящих перед собой задачи приобретения и поддержания статуса “сверхдержавы”.

Эффективность политической власти Е. Вятр связывает с реализацией четырех условий осуществления принятых политических решений: 1) последовательность политической власти, заключающаяся в приверженности неотступной реализации целей; 2) способность мобилизации средств; 3) способность нейтрализовать противодействие, мешающее реализации целей; и 4) способность обеспечить поддержку реализации целей со стороны ключевых общественных групп. “Сила власти, эффективность ее деятельности является, следовательно, функцией правильности принимаемых решений и способа их реализации” заключает Е. Вятр¹³⁵.

Анализируя методологические аспекты эффективности государственного управления Гаман-Голутвина О. В., Сморгунов Л.В., Соловьев А. И. и Туровский Р.Ф. приходят к выводам о двойственности критериев оценки эффективности управленческой деятельности, выделяя исторически доминировавший критерий экономической эффективности и превалирующий в последнее время в

¹³⁴ Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М. Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационной // Власть. 2015. № 6. С. 42-47. С. 45.

¹³⁵ Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Пер. В. Скляр, А. Николаев. — М.: Прогресс, 1979. — 464 с. С. 198.

исследовательских трудах критерий социальной эффективности¹³⁶. Указанные авторы понимают социальную эффективность как “функцию минимизации транзакционных издержек” имея в виду, как представляется, издержки социального взаимодействия. В качестве предпосылок концептуализации понятия “социальной эффективности” они указывают три составляющие: 1) уменьшение политической неопределенности, формулировка четких правил игры и контроль за их соблюдением; 2) участие общества в повышении способности государства эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия; 3) создание эффективной системы норм и правил, проясняющих социальные взаимодействия и ограничивающих риски разного рода¹³⁷. Нужно отметить, что первая и третья предпосылка частично совпадают в части установления норм и правил социального взаимодействия. Отличие может заключаться только в том, что в первом случае речь, возможно, идет о неформальных институтах, регулирующих политическую сферу, а во втором о формальных институтах, официальном законодательном поле, упорядочивающем общественные отношения.

Многообразие подходов к оценке эффективности публичной власти, по мнению ученых, обусловлено, в том числе отсутствием единства по поводу содержания понятия эффективности, а также преобладанием готовых методик ее оценки при отсутствии теоретического осмысления данного явления. В этой связи Ахременко А.С. отмечает, что “нередко от читателя требуются специальные усилия по “реконструкции” определения эффективности на основе используемых авторами теоретических подходов и эмпирических данных”¹³⁸. Он выделяет три основных современных подхода к оценке эффективности публичного управления.

Первый подход характеризуется формированием “чрезвычайно широких определений, изначально предполагающих экспертные оценки и другие виды

¹³⁶ Гаман-Голутвина, О. В. Эффективность государственного управления в РФ в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгун, А. И. Соловьев, Туровский Р.Ф. // 1-й ежегодный доклад Института общественного проектирования «Оценка состояния и перспективы политической системы РФ в 2008 году – начале 2009 года». – М., 2009. С. 4.

¹³⁷ Там же. С. 4-5.

¹³⁸ Ахременко А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения. – Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113-135. С. 113.

опросов в качестве измерительного инструмента”¹³⁹. Сюда Ахременко А.С. относит методологию, используемую в проектах Всемирного Банка - “Worldwide Governance Indicators”. По его мнению, недостатками этого подхода являются “аморфность и неоднородность” определений эффективности, смешение различных характеристик управления, субъективность оценки качества институтов.

Сторонники второго подхода, именуемого функционалистским, предлагают оценивать эффективность государства по достигнутым показателям экономического роста и качества жизни. Основной проблемой при использовании данного подхода является многофакторность экономического роста и повышения качества жизни, которые зависят не только от эффективного управления, но и от ресурсной базы государства и его географических особенностей, а также иных переменных. Недостатком подхода является также отсутствие содержательного определения эффективности государства, которая устанавливается через его следствия, - экономическое развитие и рост качества жизни.

Теоретической основой третьего подхода можно считать концепцию нового государственного управления (NPM), согласно которой государство из иерархической структуры превращается в одного из участников отношений по поводу удовлетворения интересов основных социальных групп, граждане рассматриваются как клиенты, а государственные структуры конкурируют между собой и с коммерческими организациями за возможность предоставлять им услуги. Соответственно эффективность власти определяется как ее способность удовлетворить разнообразные потребности населения. Слабым звеном данного подхода выступает неоднозначность и субъективность оценки уровня удовлетворенности населения, который выступает основным критерием эффективности государства. Таким инструментом обычно выступают выборы и социологические опросы, результаты которых зависят от политического режима,

¹³⁹ Там же. С. 115.

влияния административного аппарата на средства массовой информации, а также особенностей политической культуры.

Пытаясь выработать авторскую модель, связывающую отдельные аспекты эффективности государства в целостную конструкцию, Ахременко А.С. опирается на методологию Data Envelopment Analysis (DEA) и формулирует “некоторый фундаментальный признак эффективности - отношение между полученными результатами и затраченными ресурсами”¹⁴⁰, который, как представляется, является собой версию экономического подхода к оценке эффективности государства. Модель DEA подразумевает использование таких категорий как “входы” - ограниченные ресурсы (деньги и человеческий капитал), и “выходы” - достигнутые результаты (средняя продолжительность жизни, уровень детской смертности и др.), по сути, являющиеся соответственно, затратами и результатами. При этом, Ахременко А.С. делает важное уточнение - “необходим более дифференцированный подход к выходам модели”¹⁴¹, которые он делит на “технические выходы” - непосредственные результаты функционирования государственной структуры (принятые пациенты, арестованные преступники), и “социальные выходы” - общее состояние сферы общественной жизни, в которой осуществляет свою деятельность государственная структура (продолжительность жизни населения, общественный порядок и безопасность). Принципиальный аспект данного подхода, на наш взгляд, состоит в измеримости (в количественных значениях) эффективности государства.

Представляется также справедливой характеристика, данная Ахременко А.С. основным проблемам при определении эффективности с точки зрения соответствия полученных результатов поставленным целям¹⁴². Он выделяет две ключевые проблемы: во-первых, применительно к политике цели обычно не формулируются в количественной форме; во-вторых, целеполагание тоже

¹⁴⁰ Ахременко А.С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения. – Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113-135. С. 124.

¹⁴¹ Там же. С. 125.

¹⁴² Там же. С. 119.

является деятельностью, эффективность которой нужно оценивать, цели часто бывают сознательно занижены для того, чтобы обеспечить их выполнение.

Таким образом, можно констатировать, что в современных условиях подходы к оценке эффективности государственной политики и управления, условно можно разделить на два главных: экономический и социальный. Первый подход характеризуется измеримостью показателей эффективности, которые обычно выражаются в числовых значениях. Основным недостатком этого подхода является его ограниченность по отношению к сложному явлению социума, состояние которого определяется не только в терминах, выраженных в количественных значениях. Второй подход акцентирует социальные эффекты политического управления, основывается, как правило, на социологических опросах, оперирует показателями эффективности, которые имеют зачастую абстрактный характер и зависят от субъективного восприятия населения или экспертов. Слабой стороной данного подхода выступает размытость основных показателей, субъективность оценки эффективности политического управления.

Несмотря на то, что экономический подход к оценке эффективности больше подходит для коммерческих организаций, целью деятельности которых является извлечение прибыли, выступающей основным показателем успешности их деятельности, представляется, что его можно также применять при оценке государственных структур, деятельность которых строго регламентирована, а цели и средства заранее обозначены и измеримы. На наш взгляд, в случае оценки социальной эффективности, также возможно, а в большинстве случаев, целесообразно применять количественные и полуквантитативные методы оценки эффективности государственной политики, поскольку, несмотря на абстрактный характер некоторых целевых состояний объекта политического управления (к примеру, достижение межнационального мира и согласия внутри страны), как правило, имеется возможность соизмерить достигнутые результаты и использованные ресурсы с аналогичными, имевшими место при схожих условиях в других странах или в другие временные периоды. Безусловно, такие оценки будут носить экспертный, субъективный характер, вместе с тем они могут дать

общее представление об эффективности проводимой политики в данной сфере, основанное на количественных данных.

Обратим здесь внимание еще на две особенности явления эффективности. *Первая* состоит в том, что эффективность - это свойство процесса, познаваемое в сравнении. Только сравнив один процесс с другим мы можем говорить о его эффективности или неэффективности. Причем сравнение может иметь место как в отношении реальных процессов и явлений, так и в отношении идеальных моделей, мыслительных конструктов. В этом смысле эффективность всегда относительна. Даже если мы говорим об эффективности того или иного политического актора, мы имеем в виду, что при схожих условиях и обстоятельствах, иные акторы были бы не так успешны. *Вторая* особенность эффективности заключается в том, что для отдельных процессов, к которым относится и политический, эффективность — это характеристика, проявляемая по прошествии определенного времени (жизненный цикл политического проекта, программы и др.). Важно при формулировании политических и государственных целей определять необходимое время для их достижения, а впоследствии учитывать временной фактор при оценке эффективности деятельности по достижению этих целей.

Подводя итог, отметим, что определение эффективности политического управления и формирование качественных инструментов ее оценки являются важными задачами, как с научной, так и с практической точек зрения. В исследовательской среде наблюдается большое разнообразие подходов к проблематике эффективности управленческой деятельности, что обусловлено сложностью и множественностью целей, стоящих перед политическими субъектами и государственным аппаратом. На наш взгляд верным является подход, согласно которому эффективность управления, с одной стороны, определяется, во-первых, через достижение заранее установленных результатов в той или иной области (effectiveness), и во-вторых, через оценку результатов и издержек, необходимых для достижения этих результатов (efficiency), а с другой стороны, сама эффективность четко привязана к целям управленческой

деятельности и, применительно к сфере политики, может иметь как социально-экономическое измерение, так и иные формы выражения (политическая, цивилизационная, военная и др.).

Следует также учитывать два ограничения при оценке эффективности власти. Во-первых, при оценке вышестоящими государственными структурами эффективности деятельности нижестоящих возникает вопрос, кто и как будет оценивать эффективность деятельности вышестоящих органов и должностных лиц? Логичным ответом могут являться всенародные выборы и социологические опросы. Однако такая оценка сопряжена с риском необъективности, связанной с особенностями политической культуры в конкретном государстве, политическим режимом и др. Во-вторых, при оценке международными организациями эффективности государственной власти той или иной страны, возможны обвинения в предвзятости и политизированности этой оценки, в случае если ее результаты не устраивают политические элиты данной страны. Так как оценка эффективности политического управления в стране затрагивает вопросы легитимности правящих элит, результаты такой оценки почти всегда приобретают политическое значение.

Таким образом, для оценки влияния ЭП на эффективность политического управления и с учетом ранее проведенного разделения целей политического управления на властные и управленческие мы считаем возможным выделить две основные группы критериев оценки и индикаторов эффективности: 1) свободные формы политического участия (выборы и др.), результаты социологических опросов и мониторинга общественного мнения - показатели удовлетворенности населения политическим управлением, а также доверия и поддержки субъектов политического управления, и 2) статистические данные - показатели, характеризующие уровень и качество жизни граждан, степень развития государства.

Глава 2. «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

2.1. «Виртуальная бюрократия» и современные подходы к оценке эффективности государства

Активное внедрение ИКТ в деятельность государственного аппарата способствует формированию “виртуальной бюрократии”, образующей ядро ЭП. В данном параграфе будут рассмотрены характеристики “виртуальной бюрократии” как системообразующего элемента ЭП, исследованы ее основные преимущества перед традиционной бюрократией. Параграф также содержит анализ различных методик оценки как успешности государств в развитии ЭП, так и эффективности политико-административного управления в целом, их взаимосвязи и особенностей. Такой комплексный подход, на наш взгляд, позволит выявить с одной стороны содержательные аспекты информатизации государственного аппарата, с другой, их отражение в методических инструментах оценки эффективности государства.

В контексте “виртуальной бюрократии” наблюдается значительное разнообразие употребляемых терминов и их определений. Одни ученые говорят об “электронной бюрократии” и понимают под ней “электронное правительство” в целом¹⁴³ или только электронную администрацию как часть “электронного правительства”¹⁴⁴, другие используют термин “виртуальное государство”, определяя его как “состоящее из виртуальных агентств, кроссагентства и публично-частных сетей, структура и возможности которых определяются характеристиками Интернета и Всемирной паутины”¹⁴⁵. В этой связи можно

¹⁴³ Кабашов С.Ю. Электронная бюрократия: к постановке проблемы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 6.

¹⁴⁴ Солодов В. В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. — 2007. — № 4.

¹⁴⁵ Фонтейн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government. // Политическая наука. 2007. №4. С. 53-54.

предположить отсутствие единства в науке относительно содержания термина “виртуальная бюрократия”.

Рассматривая вопросы становления “электронной бюрократии” российский исследователь Солодов В.В. отмечает, что в содержании ЭП можно выделить два функциональных блока: электронную администрацию и электронную демократию¹⁴⁶. При этом, под электронной администрацией он понимает “использование информационных технологий для повышения эффективности внутреннего функционирования бюрократической системы”¹⁴⁷. По мнению Солодова В.В. безотносительно того, что внедрение электронных технологий в деятельность государственных органов способствует повышению их эффективности, “сам процесс этот вполне соответствует принципам бюрократии”¹⁴⁸.

Как писал в 1970 году Э. Тоффлер “бюрократия — та система, которая, как говорят, скоро сокрушит нас своей тяжестью — сама по себе страдает под бременем изменений”¹⁴⁹. По мнению ученого в развитом информационном обществе на смену бюрократии должна прийти новая организационная структура - “адхократия” (от ad hoc (лат.) — «для этого», «применительно к этому», (специально) для этого случая, для определенного случая). “Адхократия” по Э. Тоффлеру характеризуется гибкостью, творческим подходом к решению задач, самостоятельностью работников, отсутствием строгой организационной иерархии¹⁵⁰. Именно такая управленческая структура, согласно точке зрения исследователей, наиболее эффективна “в условиях динамичной и неопределенной внешней и внутренней среды”¹⁵¹.

¹⁴⁶ Солодов В. В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. — 2007. — № 4.

¹⁴⁷ Там же. С. 42.

¹⁴⁸ Там же. С. 45.

¹⁴⁹ Тоффлер Э. Шок Будущего / Пер. с англ. М. : Издательство АСТ, 2002.

¹⁵⁰ Наумов А.И., Золотовский А.А. “Адхократическое управление в компаниях высоких технологий” Вестник Московского университета. 2013, Серия 24: Менеджмент, издательство Изд-во Моск. ун-та (М.), № 1/2, с. 15-52. С. 22-23.

¹⁵¹ Наумов А.И., Золотовский А.А. “Адхократическое управление в компаниях высоких технологий” Вестник Московского университета. 2013, Серия 24: Менеджмент, издательство Изд-во Моск. ун-та (М.), № 1/2, с. 15-52. С. 46.

Отдельные исследователи склонны скептически оценивать перспективы совмещения классических бюрократических моделей и информационного общества. В подтверждение неспособности классической бюрократии функционировать в условиях “информационного общества” указанные исследователи проводят сопоставление ее специфических черт и особенностей новой стадии развития общества. Классическая бюрократия, отличающаяся косностью, закрытостью, формализмом, обезличенностью и иерархизмом, по мнению данных ученых, “в текущем информационном обществе вряд ли имеет шанс сохраниться”¹⁵².

С этими выводами можно согласиться только отчасти. Действительно, классические бюрократические модели утратили актуальность в современных условиях стремительного развития инструментов коммуникации, когда сетевые структуры становятся более эффективной формой решения управленческих задач. Однако, не все ключевые особенности бюрократии являются анахронизмом в информационном обществе. На наш взгляд, в условиях информационного общества государственные структуры имеют тенденцию к большей обезличенности, чем классические бюрократические структуры, что объясняется “виртуализацией” взаимодействия власти и социума, сокращением “территории” личного общения чиновника и гражданина, появлением посредника в виде информационных систем.

“Скрупулезное следование формальным процедурам”¹⁵³ также не является фактором несовместимости бюрократии и “информационного общества”. Деятельность “виртуальной бюрократии” не в меньшей степени формализована, чем функционирование традиционной бюрократии. Более того, так как внедрение электронных технологий предполагает автоматизацию отдельных функций чиновников (служащих низшего, технического звена), возникает особый уровень максимально формализованного выполнения государственных функций, на

¹⁵² Мартьянов Д.С. Структурно-функциональный анализ бюрократии как института сопротивления информационному обществу в России. Научный альманах · N 8 (10). 2015. С. 1338.

¹⁵³ Там же. С. 1337.

котором предельно сокращена возможность нерегламентированного индивидуального подхода. Представление о снижении формализованности в информационную эпоху связано, на наш взгляд, с сокращением объема работы, выполняемой непосредственно чиновниками.

Исследователи отмечают, что использование электронных технологий в публичном управлении не является гарантией реформирования бюрократической структуры. Так, по мнению Дж.Е. Фонтейн “во многих случаях Интернет не ведет к трансформации институтов, а используется для укрепления status quo”¹⁵⁴. Обязательными условиями необходимых структурных преобразований являются институциональные реформы и политическая воля. Характерной в этом отношении является метафора российского исследователя Солодова В.В., который сравнил электронные технологии с бетоном, скрепляющим существующую организационную структуру государственного аппарата¹⁵⁵. Из этого следует вывод о необходимости одновременных преобразований в институциональном дизайне и административных процессах при внедрении информационных технологий в деятельность государственных органов.

Переходу классической бюрократии в виртуальную препятствует ряд факторов. Кадровый голод, противодействие чиновников и недостаток инфраструктуры являются основными из них. Первый фактор обусловлен низким уровнем компьютерной грамотности государственных служащих, что в свою очередь вызвано постоянно возрастающими требованиями в указанной сфере¹⁵⁶ и отсутствием мотивации. Противодействие чиновников инновациям коренится в одном из характерных свойств бюрократии, заключающемся в ее закрытости, корпоративизме, кастовости. Новые технологии представляются угрозой особенно низшему разряду чиновников, функции которых могут выполнять информационные системы. Чиновники более высокого ранга могут испытывать

¹⁵⁴ Фонтейн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government. // Политическая наука. 2007. №4. С. 69.

¹⁵⁵ Солодов В. В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. — 2007. — № 4. С. 45.

¹⁵⁶ Современный этап развития общества часто именуют “Lifelong learning society” («общество пожизненного обучения»).

неприятие по отношению к электронным технологиям вследствие возможности усиления контроля за их деятельность на основе указанных технологий. Инфраструктурные ограничения замедляют освоение электронных технологий в государственном секторе в странах с низким уровнем социально-экономического развития.

При преобразовании традиционной бюрократии в виртуальную возникают проблемы не только организационно-технического характера, но также этического свойства. Согласно Новой философской энциклопедии “виртуальность (от лат. *virtualis* – возможный) – объект или состояние, которые реально не существуют, но могут возникнуть при определенных условиях”¹⁵⁷. Относительно “виртуальной бюрократии” такими обязательными условиями выступают ИКТ, используемые в публичном управлении. Именно этот аспект информатизации власти, состоящий в противопоставлении власти виртуальной и власти действительной, акцентирует внимание на проблемах симуляции политических институтов и манипулирования с помощью этих симулякров общественным мнением.

По мнению Иванова Д.В. современный этап развития общества характеризуется виртуализацией многих аспектов жизни человека, в том числе и политической сферы¹⁵⁸. “Исполнение социальных ролей политиков - кандидатов и «государственных мужей», а также роли избирателя становится виртуальным” - считает исследователь¹⁵⁹. В данном случае виртуальность воспринимается не как отражение реальных событий и фактов в образах, создаваемых новыми технологиями, а как иллюзию, имеющую мало связи с реальностью. В этом аспекте можно вспомнить идеи французского мыслителя Ж. Бодрийера, который

¹⁵⁷ Рузавин Г. И. Виртуальность // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. — 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010.

¹⁵⁸ Иванов Д.В. “Виртуализация общества” СПб.: “Петербургское Востоковедение”, 2000. - 96 с.

¹⁵⁹ Там же. С. 32)

пришел к выводу о доминировании в современном обществе не производства, а средств массовой информации, вычислительных систем и др.¹⁶⁰.

Другим негативным аспектом виртуализации власти исследователи считают возрастание роли электронных устройств в ключевых сферах публичного управления, что приводит к риску формирования атмосферы подчиненности человека искусственному интеллекту. Как считает Миловзорова М.Н. “занижение роли человеческого фактора в решении наиболее сложных и ответственных проблем формирует устойчивую зависимость человека от информационных технологий”¹⁶¹.

Вышеуказанные опасения не лишены определенных оснований, однако в целом представляются преувеличенными. Информационные технологии, безусловно, создают широкие возможности манипулирования общественным мнением, создания образа открытого и деятельного бюрократического аппарата. Вместе с тем общество оценивает эффективность политического управления на основе изменения уровня жизни, восприятием которого в условиях демократического (и даже авторитарного) режима можно манипулировать только до определенной степени. Ключевой вопрос состоит в результативности бюрократии, а не в том, как именно эта результативность достигается: для большинства населения важнее то, что происходит на выходе из “черного ящика”, чем то, что происходит внутри “черного ящика”.

Относительно формирования излишней зависимости общества от внедряемых в государственном секторе искусственных интеллектуальных систем необходимо отметить, что замещение человека вычислительными машинами вызвано объективной потребностью в повышении эффективности управленческой деятельности. Как писал Г. Маркузе “власть над человеком, достигнутая обществом, ежедневно оправдывается его эффективностью и

¹⁶⁰ Алексеева Т.А. Современная политическая мысль (XX-XXI вв.). Политическая теория и международные отношения: Учебное пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2015. 623 с. С. 547.

¹⁶¹ Миловзорова М.Н. Виртуализация: вызовы национальной безопасности, Научное мнение № 8 (2015) С. 93.

производительностью”¹⁶². Следовательно, такая зависимость является платой за экономичность, высокую производительность и другие атрибуты эффективности административного управления.

Указанное не исключает необходимости обеспечения безопасности государственной информации, в особенности сведений, составляющих государственную тайну. Следствием стремительной информатизации сферы публичного управления стало то, что “потенциально опасные национальные объекты жизнеобеспечения подключены к Интернету через свои сетевые компьютеры”¹⁶³. Уязвимые сегменты государственной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры часто становятся мишенями как отдельных киберпреступников, так и организованных групп, поддерживаемых враждующими правительствами. Для минимизации этих угроз необходимо проведение как организационно-технических мероприятий, так и адекватное правовое регулирование данной сферы. В России принят ряд законодательных актов, направленных на обеспечения защищенности критической информационной инфраструктуры, включая российский сегмент сети “Интернет”¹⁶⁴.

Пытаясь очертить контуры “виртуальной бюрократии” и ее место в ЭП обратимся к известной классификации направлений ЭП, согласно которой ИКТ трансформируют три вида взаимоотношений: G2C (government to citizen) - “правительство - граждане”, G2B (government to business) “правительство - бизнес” и G2G (government to government) “правительство - правительство”. “Виртуальную бюрократию”, по нашему мнению, необходимо отнести к третьему направлению (G2G), в рамках которого осуществляется автоматизация отдельных

¹⁶² Маркузе Г. “Эрос и цивилизация. Одномерный человек: Исследование идеологии развитого индустриального общества”; Пер. с англ., послесл., примеч. А.А. Юдина; Сост., предисл. В.Ю. Кузнецова.— М: ООО «Издательство АСТ», 2002. — 526, С. 330.

¹⁶³ Шивдяков Л.А. Кибертерроризм как новая и наиболее опасная форма терроризма // Защита информации. Инсайд. - 2009. - N 2. - С. 64-72.

¹⁶⁴ Путин подписал закон о безопасности критической информационной инфраструктуры: <https://www.vedomosti.ru/technology/news/2017/07/26/726197-prezident-informatsionnoi-infrastrukturi>; Опубликован законопроект об обеспечении устойчивости российского сегмента сети «Интернет»: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36040/>; Указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75586/.

функций государственных органов (включая электронное планирование и контроль реализации полномочий, создание автоматизированных систем обеспечения управленческой деятельности и др.), обеспечивается электронное межведомственное и межуровневое информационное взаимодействие внутри государственного аппарата. К “виртуальной бюрократии” содержательно близок подход “целостного правительства” (whole of government), часто используемый в документах по ЭП, суть которого заключается в максимальной вертикальной и горизонтальной информационной интеграции государственных структур¹⁶⁵.

Таким образом “виртуальную бюрократию” можно определить как бюрократию, оптимизированную на основе ИКТ. “Виртуальная бюрократия” в век информационного общества постепенно утрачивает некоторые из присущих ее классической форме характеристик (косность, иерархичность, закрытость), но сохранила другие (обезличенность, формализованность, регламентированность). Отличительными чертами “виртуальной бюрократии”, на наш взгляд, являются широкое применение электронных технологий, автоматизация выполнения государственных функций, опосредованные электронными средствами связи модели взаимодействия внутри государственных структур, сокращение числа чиновников, выполняющих рутинные, стандартизированные функции, повышение результативности и экономичности решения управленческих задач.

Известный принцип “нельзя управлять тем, что невозможно измерить” отражает объективную потребность в формировании и использовании качественных методик оценки эффективности реализации проектов в сфере ЭП и общей эффективности политико-административного управления. Критический анализ указанных методик позволит выявить возможные ограничения в их применении и определить их ценность в качестве инструментов оценки. Важно также соотнести эти методики, установить взаимосвязь между успешностью

¹⁶⁵ Макнат, К. Виртуальное государство Канады / К. Макнат; пер. Е. Блиновой // Политическая наука. - 2007. - N 4. - С. 78-96. С. 83.

органов власти в реализации ЭП и общей эффективностью государства, объяснить с методической точки зрения причины указанной взаимосвязи.

Для понимания ключевых тенденций в развитии ЭП важное значение имеет рассмотрение действующей методики оценки степени развития государств в данной сфере, используемой Организацией Объединенных Наций. Формируемый Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН индекс развития ЭП (E-Government Development Index (EGDI)) является одним из наиболее авторитетных показателей эффективности государственной политики в сфере применения ИКТ государственными организациями.

Интегральный индекс развития ЭП (E-Government Development Index (EGDI)) формируется на основе расчета трех основных показателей: Индекса развития телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunications Infrastructure Index (ТИ)), Индекса развития человеческого капитала (Human Capital Index (HCI)) и Индекса предоставления электронных услуг (Online Service Index (OSI))¹⁶⁶. Индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры, в свою очередь, состоит из пяти индикаторов: количество интернет-пользователей на 100 жителей; количество фиксированных телефонных линий на 100 жителей; количество абонентов мобильной связи на 100 жителей; количество подключений абонентов беспроводного широкополосного доступа к сети Интернет на 100 жителей; количество подключений абонентов фиксированного широкополосного доступа к сети Интернет на 100 жителей. Индекс развития человеческого капитала определяется на основе четырех компонентов: уровень грамотности взрослого населения; комбинированный валовой коэффициент охвата населения уровнями образования (первый, второй и третий уровни); ожидаемая продолжительность обучения; средняя продолжительность обучения. Индекс предоставления электронных услуг для Обзора ООН за 2016 год рассчитывался в общей сложности 111 исследователями, включая экспертов и онлайн-волонтеров

¹⁶⁶ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016.)

ООН из, более, чем 60 стран, носителей 66 языков. Исследователи оценивали национальные Интернет сайты каждой страны на родном языке, включая национальный портал, портал электронных государственных услуг, портал электронного участия, соответствующие ведомственные сайты органов власти, ответственных за образование, здравоохранение, трудовые отношения, социальную защиту населения, вопросы финансов и экологическую сферу.

Методика оценки уровня развития ЭП, используемая ООН в целом представляется релевантной объекту исследования и способной отразить объективные характеристики исследуемого явления. Указанное, безусловно, не делает данную методику безупречной. Остаются вопросы о том, насколько тщательно существующий методологический инструментарий используется экспертами ООН, каково влияние факторов политического характера при формировании очередных отчетов и др. Особенно много вопросов возникает в отношении Индекса предоставления электронных услуг, поскольку он рассчитывается экспертами и волонтерами и во многом обусловлен субъективным восприятием исследователя в отношении удобства и доступности электронных услуг.

Отметим, что согласно результатам обзорного исследования Организации Объединенных Наций за 2014 год “Электронное правительство для будущего, которое мы хотим” («United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want») (далее также – Обзор ООН за 2014 год) Россия, по Индексу развития ЭП, занимала 27 место среди 193 государств мира по уровню развития ЭП¹⁶⁷. В аналогичном исследовании ООН за 2016 год Россия заняла уже 35 место¹⁶⁸, а в исследовании ООН за 2018 год поднялась на три позиции и

¹⁶⁷ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 2. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov-Complete-Survey-2014.pdf> (дата обращения: 27.09.2016).

¹⁶⁸ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

разместилась на 32 месте¹⁶⁹. Вместе с тем согласно Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года¹⁷⁰ и Государственной программе РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» одним из целевых индикаторов нашей страны является - «место РФ в международном рейтинге по индексу развития информационных технологий» со значением – «в числе 10 ведущих стран мира» с 2016 по 2020 год¹⁷¹.

Между тем в научной литературе высказываются сомнения относительно целесообразности ориентации на международные рейтинги в ущерб учету национальной специфики при реализации ЭП¹⁷². Это позиция основывается на предположении о наличии зависимости между особенностями принятия политических решений в стране и определением приоритетных направлений развития ЭП. Подчеркивается, в частности, что поскольку в России имеет место жесткая вертикаль власти, решения в области электронного публичного управления диктуются сверху вниз, в виде обязательных к исполнению директив центральных органов власти, которые разрабатываются без учета действительных потребностей граждан и бизнеса. В результате, по мнению ученых, стремление достигнуть высоких рейтинговых позиций по версии авторитетных международных организаций ведет к внешнему, фасадному соответствию реализуемых в России проектов ЭП требованиям этих рейтингов, а существенные для населения аспекты проблемы остаются без внимания.

На наш взгляд, такая интерпретация стремления государства занять высокие места в международных рейтингах верна лишь отчасти. Во-первых, само по себе это стремление является нормальным для страны, интегрированной в мировое сообщество и стремящейся укрепить свои позиции на международной арене. Во-

¹⁶⁹ The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies. С. 89 [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

¹⁷⁰ Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 27.09.2016).

¹⁷¹ Государственная программа РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/1/> (дата обращения: 27.09.2016).

¹⁷² Трутнев Д. Р. Влияние международных рейтингов на содержание планов развития ЭП // Информационные системы для научных исследований : сб. науч. ст.: Тр. XV Всерос. объединен. конф. «Интернет и современное общество». СПб., 2012. С. 311 – 315.

вторых, степень учета потребностей общества в проектах ЭП, их реальная польза для граждан и бизнеса должна определяться не субъективно, а на основе объективных социологических исследований и статистических данных, отражающих реальную динамику развития таких сфер как эффективность политического управления, качество оказания государственных услуг и удовлетворенность ими населения, снижение административной нагрузки на бизнес и др. В связи с тем, что достоверных данных, подтверждающих зависимость невысоких показателей развития ЭП от стремления соответствовать требованиям международных рейтингов, как правило, не приводится, выводы о нецелесообразности ориентации на международные рейтинги при реализации национальных проектов в сфере ЭП, на наш взгляд, не являются в достаточной степени убедительными.

Переходя к рассмотрению методик оценки эффективности государства подчеркнем их значительное разнообразие и ощутимые расхождения в понимании критериев эффективности. Как отмечают в этой связи Гаман-Голутвина О.В., Сморгунов Л.В., Соловьев А.И. и Туровский Р.Ф. «существенной сложностью оценки выступает конвенциональный характер критериев оценки эффективности — отсутствие общепринятых и однозначных оснований оценки»¹⁷³. Эти ученые делят методики оценки эффективности государства на национальные (которые применимы и для международных сравнений) и межстрановые, «нацеленные на сопоставление межстранового опыта государственного управления»¹⁷⁴.

Из актуальных на сегодняшний день методик, относящихся к первой группе и выделенных указанными учеными можно упомянуть такую методику как Система общей оценки (Common Assessment Framework — CAF). Данная методика разработана в 2000 году Европейским институтом государственного управления (European Institute of Public Administration, EIPA) для «оценки менеджмента в организациях, финансируемых из государственного или

¹⁷³ Гаман-Голутвина, О. В. Эффективность государственного управления в РФ в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгунов, А. И. Соловьев, Туровский Р.Ф. // 1-й ежегодный доклад Института общественного проектирования «Оценка состояния и перспективы политической системы РФ в 2008 году – начале 2009 года». – М., 2009. С. 5.

¹⁷⁴ Там же С. 7.

муниципального бюджета”¹⁷⁵. Особенность методики САФ в том, что она предлагает инструменты самооценки для организаций бюджетной сферы. Методика для этих целей формулирует 9 критериев, включающих 28 подкритериев, а также конкретное руководство по проведению самооценки. Упомянутые 9 критериев разбиты на две группы, первая из которых, именуемая “возможности”, включает такие критерии как “Лидерство”, “Стратегия и планирование”, “Персонал”, “Партнерства и ресурсы”, “Процессы”, а вторая, названная “результаты”, содержит критерии: “Результаты для потребителей / граждан”, “Результаты для персонала”, “Результаты для общества”, “Ключевые результаты”.

Так как данная методика предназначена для самооценки организаций, представляется малопродуктивным ее применение в государственных масштабах и использование результатов этой оценки для принятия государственных решений. Вместе с тем, ее достоинство состоит в том, что она предлагает готовый инструментарий для организаций, которые ставят перед собой цели повышения эффективности деятельности, в том числе и для коммерческих организаций.

К этой же группе внутристрановых методик можно отнести модель Кафки - индекс рассчитываемый Агентством по упрощению административных процедур Бельгии¹⁷⁶. Модель Кафки, предназначенная для измерения административной нагрузки на граждан и бизнес, рассчитывается по следующей формуле: Административная нагрузка = (Срок оказания государственной услуги * Цена государственной услуги + Сопутствующие расходы заявителей, связанные с получением государственной услуги) * (Временные затраты заявителей * Частота обращений заявителей)¹⁷⁷. Данная методика имеет две основные цели: во-первых, оценить влияние административных реформ на степень административной

¹⁷⁵ Общая схема оценки. Система оценки и улучшения качества в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления. Версия 2006. С. 2 <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>.

¹⁷⁶ Агентство по упрощению административных процедур Бельгии. <http://www.simplification.be/>.

¹⁷⁷ Модель Кафки. Le modèle de mesure Kafka. http://www.simplification.be/webfm_send/100.

нагрузки и, во-вторых, определить ключевые сферы и возможные решения для минимизации избыточных бюрократических процедур¹⁷⁸.

Слабость данного подхода, на наш взгляд, состоит в его ограниченности сферой предоставления государственных услуг. Государственное управление также предполагает осуществление государственных функций (деятельность, осуществляемая в инициативном порядке государственными организациями), межведомственное взаимодействие государственных организаций и другие направления деятельности, которые также необходимо оценивать с точки зрения эффективности. Следует также учитывать специфику отдельных видов услуг, предоставление которых, объективно сопряжено со значительными временными и финансовыми издержками для государственных органов. В этом случае, формула расчета административной нагрузки должна корректироваться в зависимости от категории государственных услуг.

В качестве еще одного примера национальной методики приведем российскую систему оценки эффективности государственных организаций. В России принят целый ряд нормативных правовых актов, регламентирующих оценку эффективности федеральных и региональных органов исполнительной власти¹⁷⁹. Так, согласно статье 26.3.2 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» высшее должностное лицо субъекта РФ представляет Президенту РФ доклады о фактически достигнутых и планируемых значениях показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ. В данной статье также содержится мотивирующий элемент, - нормативными правовыми актами

¹⁷⁸ Материалы рабочей группы ОЭСР по оценке административных реформ. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45878699.pdf>.

¹⁷⁹ Указ Президента РФ от 10.09.2012 N 1276 "Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности", Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ", Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 "О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ", Приказ Росстата от 05.07.2013 N 261 "Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ".

Президента РФ и (или) Правительства РФ может быть предусмотрено выделение за счет средств федерального бюджета грантов субъектам РФ в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей.

Текущий перечень содержит 12 основных показателей эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, среди которых такие как, уровень безработицы в среднем за год, реальные располагаемые денежные доходы населения, оценка населением деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ. Показатели эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности (до 2018 года) разбиты по соответствующим органам власти в зависимости от сферы деятельности.

Примечательно, что для Минкомсвязи России, ответственного за развитие ЭП в России в Распоряжении Правительства РФ от 10.04.2014 № 570-р предусмотрено всего два показателя: “Индекс рыночной концентрации рынка услуг связи по передаче голосовой информации” и “Доля домохозяйств, имеющих возможность пользоваться услугами доступа к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», предоставляемыми не менее чем 2 операторами связи на территории субъекта РФ, в общем количестве домохозяйств”. Также обращает на себя внимание то, что методика определения целевых значений показателей предусматривает проведение независимых социологических исследований, направленных на определение значений соответствующих показателей.

Недостатком данного подхода является его ориентированность исключительно на исполнительную ветвь власти. В этом случае за границами оценки остаются законодательные и судебные органы власти, а также иные государственные органы (к примеру, органы прокуратуры, счетные палаты и др.) и подведомственные им организации. Данный подход также не предполагает реального стимулирования повышения эффективности управленческой деятельности, несмотря на предусмотренные гранты успешным региональным властям. На практике дотационные регионы имеют иные, часто более

эффективные, инструменты повышения объемов финансирования бюджетов субъектов РФ из федерального бюджета, включая практику активного лоббирования интересов региона в соответствующих федеральных органах исполнительной власти.

К группе межстрановых методик оценки эффективности государств относится Индекс глобальной конкурентоспособности, формируемый экспертами международной организации “Всемирный экономический форум” в ежегодном докладе “Глобальная конкурентоспособность” (The Global Competitiveness Report)¹⁸⁰. В докладе “Глобальная конкурентоспособность 2016-2017” Россия поднялась на две позиции по сравнению с предыдущим докладом и заняла 43 место. Конкурентоспособность в данной методике определяется как “набор институтов, политик и факторов, которые детерминируют уровень продуктивности экономики, устанавливающий степень благосостояния, которое может достичь данное государство”¹⁸¹.

Очевидна экономическая направленность данной методики и обусловленность ее оценок достигнутым уровнем социально-экономического развития исследуемой страны. При таком подходе оценивается текущий уровень конкурентоспособности государства, а не эффективность управленческой деятельности, которая способствовала его достижению.

Разработанная в 1999 году Институтом Всемирного Банка, в составе исследователей Дениел Кауфман (Daniel Kaufman) и Аарт Крэй (Aart Kraay), методика Индикаторов качества управления в мире (Worldwide Governance Indicators (WGI)) является одной из самых известных и авторитетных международных систем оценки эффективности политико-административного управления¹⁸². Широко употребляемая в российской научной литературе аббревиатура GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), по всей

¹⁸⁰ Доклад “Глобальная конкурентоспособность 2016-2017”. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

¹⁸¹ Там же. С. 4

¹⁸² Worldwide Governance Indicators (WGI) - <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc>.

вероятности, является устаревшим обозначением используемой в настоящее время методики Worldwide Governance Indicators (WGI)¹⁸³.

В WGI политико-административное управление (governance) определяется широко, как состоящее из традиций и институтов, через которые реализуется власть в государстве. Это понятие включает в себя три составляющие: 1) процедуры избрания, подотчетности и смещения властных органов в стране; 2) способность государственной власти эффективно вырабатывать и реализовывать политические (государственные) решения; и 3) уважение граждан и государства к институтам, которые регулируют экономические и социальные взаимодействия между ними¹⁸⁴. Именно поэтому, мы считаем термин “политико-административное управление” более подходящим в данном случае, нежели, часто используемое в контексте методики понятие “государственное управление”.

Методика WGI состоит из шести композитных показателей управления, используемых в исследованиях более 200 стран начиная с 1996 года, а именно: «Право голоса и подотчетность», «Политическая стабильность и отсутствие насилия», «Эффективность правительства», «Качество регуляторной среды» «Верховенство закона», «Контроль коррупции»¹⁸⁵. Показатели сформированы на основе обработки нескольких сотен переменных, полученных из 31 различного источника данных, и отражают восприятие государственной власти респондентами исследования, неправительственными организациями, организациями, предоставляющими коммерческую информацию и организациями государственного сектора по всему миру¹⁸⁶. Статистическая методология WGI обозначается как “модель ненаблюдаемых компонентов” (Unobserved Components Model) и решает три задачи: 1) стандартизация данных из различных источников в сопоставимые единицы; 2) построение агрегированных показателей публичного

¹⁸³ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы <http://documents.worldbank.org/curated/en/434941468104657805/pdf/361440RUSSIAN010Indicators01PUBLIC1.pdf>.

¹⁸⁴ Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Zoido, Pablo, Governance Matters (August 1999). World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=188568>.

¹⁸⁵ Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130>.

¹⁸⁶ Там же.

управления как средневзвешенное значение исходных переменных; 3) выявление пределов погрешностей, которые отражают неизбежные неточности при оценке публичного управления.

Важно, что сами разработчики данной методики обращают внимание на необходимость избирательного и более детализированного подхода при использовании методики WGI для оценки внутристрановой динамики. Они предупреждают, что использование агрегированных показателей может в некоторых обстоятельствах быть довольно грубым инструментом для суждения о качестве публичного управления на страновом уровне и советуют использовать для анализа эффективности конкретных направлений государственной политики исходные источники и эмпирические данные, на которых основана методика WGI¹⁸⁷.

Динамика оценок России по данной методике за 10 лет (с 2005 по 2015 гг.) по большей части отрицательная¹⁸⁸. По индексу «Право голоса и подотчетность» - 2005 - 28 проц. (по шкале от 0 до 100), 2010 - 25 проц., 2015 - 19 проц.; по индексу «Политическая стабильность и отсутствие насилия» - 2005 - 13 проц., 2010 - 19 проц., 2015 - 13 проц.; по индексу «Качество регуляторной среды» - 2005 - 50 проц., 2010 - 40 проц., 2015 - 32 проц.; по индексу «Контроль коррупции» - 2005 - 24 проц., 2010 - 14 проц., 2015 - 19 проц. Положительная динамика наблюдается по индексу «Эффективность правительства» - 2005 - 38 проц., 2010 - 40 проц., 2015 - 48 проц. и индексу «Верховенство закона» - 2005 - 21 проц., 2010 - 26 проц., 2015 - 26 проц. Для сравнения приведем динамику Китая по индексу «Эффективность правительства»: 2005 - 53 проц., 2010 - 58 проц., 2015 - 68 проц.¹⁸⁹.

Методика WGI, как и любая другая система оценки государства, не лишена недостатков. Критики обращают внимание на следующие основные проблемы,

¹⁸⁷ Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team June 2009. С. 25. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf>.

¹⁸⁸ Worldwide Governance Indicators - <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports>.

¹⁸⁹ Там же.

связанные с ее использованием¹⁹⁰: 1) невозпроизводимость результатов оценки, связанная с тем, что некоторые исходные данные не публикуются; 2) отсутствие теоретической основы для формулирования критериев “хорошего” или “плохого” государства, единой нормативной концепции качественного управления; 3) скрытая предубежденность или пристрастие, заключающиеся в предпочтении одних источников (исследования организаций и экспертные оценки) другим (опросы граждан и домохозяйств) как более достоверных; 4) отсутствие практических рекомендаций государствам в целях улучшения качества публичного управления; 5) отсутствие концептуальной ясности, состоящее в излишне широком подходе к оценке различных аспектов публичного управления всего шестью индикаторами, каждый из которых охватывает значительную сферу активности государства. Разработчики методики достаточно оперативно и основательно отвечают на критику и разъясняют особенности используемой методологии¹⁹¹.

Российские исследователи в большинстве случаев считают методику WGI недостаточно объективной и адекватной действительным потребностям анализа эффективности государства. Ахременко А.С. относит методику WGI к группе подходов, использующих чрезвычайно широкие определения и “изначально предполагающих экспертные оценки и другие виды опросов в качестве измерительного инструмента”¹⁹². Добролюбова Е.И.¹⁹³, а также Мухаев Р.Т. и

¹⁹⁰ Arndt, C.; Oman, C. (2008). "The Politics of Governance Ratings". Maastricht University. Maastricht Graduate School of Governance <https://ru.scribd.com/document/307961606/Arndt-and-Oman-The-Politics-of-Governance-Ratings>; Thomas, M. (2009). "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?". European Journal of Development Research. 22 (1): 31–54. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.590.3190&rep=rep1&type=pdf>. Langbein, L.; Knack, S. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?". Journal of Development Studies. 46 (2): 350–370. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380902952399>.

¹⁹¹ Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics (March 1, 2007). World Bank Policy Research Working Paper No. 4149. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=965077>; Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Response to “What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?” (July 14, 2009) http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Kraay_KKMResponseEJDR2Final.pdf; Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Response to: “The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None”. European Journal of Development Research (January 2010) <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/ResponseToKnackLangbein.pdf>.

¹⁹² Ахременко А. С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения . – Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113-135. С.114.

¹⁹³ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы. С.6 <http://documents.worldbank.org/curated/en/434941468104657805/pdf/361440RUSSIAN010Indicators01PUBLIC1.pdf>.

Абрамова О.Г.¹⁹⁴ отмечают, что данный индекс “позволяет дать общую оценку состоянию государственного управления в конкретной стране, однако он не позволяет выявить конкретные аспекты правовой базы или практики деятельности государственных органов, приводящих к данным значениям интегральных показателей”¹⁹⁵. Исследователи обращают внимание также на то, что данная методика подвержена определенному влиянию субъективных факторов, несмотря на “довольно широкий круг источников информации”, а также на сравнительный характер методики и отсутствие анализа “причин изменения динамики соответствующих показателей”. По мнению Барцица И.Н. “наиболее распространенный риск заключается в том, что страны с высоким уровнем экономического развития зачастую воспринимаются как страны с более качественными системами государственного управления, что приводит к смещенности оценок”. Он также отмечает, что “нельзя игнорировать и очевидность политической ангажированности ряда подходов, и воздействие имиджевых оценок”¹⁹⁶. Неоднозначно данная методика воспринималась и официальными представителями МИД РФ. В частности МИД РФ отреагировал отрицательно на результаты исследования WGI за 2004-2006 год, опубликованные в докладе Всемирного банка в 2007 году, отметив, что “несмотря на фундаментальность данного исследования, вызывает сомнение объективность и политическая беспристрастность его авторов”¹⁹⁷.

В отношении методик оценки эффективности государства необходимо отметить следующее. Сложно представить себе универсальную методику, которая бы удовлетворяла потребностям объективной оценки всех направлений государственной политики и управления. Сфера выработки и реализации

¹⁹⁴ Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современной системы государственного управления: проблемы квантификации качества публичного управления. Фундаментальные исследования. – 2016. – № 7 (часть 1) – С. 146-154. С. 151.

¹⁹⁵ Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы. С.6 <http://documents.worldbank.org/curated/en/434941468104657805/pdf/361440RUSSIAN010Indicators01PUBLIC1.pdf>.

¹⁹⁶ Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 (80) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvlst.ru/archive/index.433.php>.

¹⁹⁷ Известия. Четверг, 13 июля 2007 <http://izvestia.ru/news/404232>.

государственной политики слишком обширна и разнообразна для ее оценки на основе только одной методики, какой бы комплексной и дифференцированной она не являлась. Представляется, что для организации качественного мониторинга эффективности управленческой деятельности, необходимо на государственном уровне сформировать набор различных методик, как внутристрановых так и международных, которые бы взаимно дополняли и уточняли результаты оценки управленческой деятельности. Важно также обеспечить публичный характер оценки эффективности органов государственной власти и сформировать систему стимулов и взысканий по ее результатам.

Соотнесение методик оценки эффективности реализации проектов в сфере ЭП и методик оценки общей эффективности политико-административного управления позволяет предположить, что их предметные области частично пересекаются, - внедрение инфокоммуникаций в деятельность государственных органов образует часть общей эффективности государства. Важными ограничительными аспектами рассмотренных методик являются наличие субъективного фактора при оценивании, различные источники исходных данных и применяемые формулы, разный удельный вес рассчитываемых индикаторов.

Проведенный анализ свидетельствует о наличии связи между успешностью в развитии ЭП и эффективностью публичного управления. Так, первая двадцатка стран мира в рейтинге ООН по индексу развития ЭП за 2016 год¹⁹⁸ практически полностью совпадает с первой двадцаткой стран мира в рейтинге Всемирного банка по субиндексу “эффективности правительства” (один из шести композитных показателей Индикаторов качества управления в мире (Worldwide Governance Indicators (WGI)) за 2015 год¹⁹⁹ и представлена такими государствами как, Великобритания, Сингапур, Канада, Австралия, Новая Зеландия, Корея, Япония, Швеция, Норвегия, Финляндия и др. Все перечисленные страны, за исключением Австралии и Кореи (22 и 26 места соответственно), входят также в

¹⁹⁸ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 111. [Электронный ресурс]. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf> (дата обращения: 03.09.2017).

¹⁹⁹ Worldwide Governance Indicators (WGI) [Электронный ресурс]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (дата обращения: 03.09.2017).

первую двадцатку стран по индексу “Глобальная конкурентоспособность” Всемирного экономического форума (The Global Competitiveness Report)²⁰⁰.

Эти данные подтверждают точку зрения тех авторов, которые рассматривают электронные технологии в качестве инструмента повышения эффективности политического управления. Добавим к этому, что ЭП и эффективность управления взаимообусловленные явления: для успешного внедрения ЭП необходим эффективный государственный аппарат. Также необходимо учитывать, что успешность развития ЭП и эффективность управления в государстве в значительной степени детерминированы институтами, экономикой и другими факторами.

Вместе с тем, предмет настоящего диссертационного исследования не ограничивается влиянием ЭП на эффективность бюрократии (качество администрирования в государстве), а охватывает также политические аспекты и последствия указанных процессов. Данные вопросы будут исследованы в последующих параграфах настоящей работы.

В связи с тем, что в настоящем диссертационном исследовании затрагиваются подходы к определению содержания и методики оценки эффективности не только политического управления, но и государственного управления, а также общей эффективности государства, считаем возможным подчеркнуть взаимообусловленность указанных явлений. В политической науке является распространённой точка зрения, согласно которой сущность политического управления заключается в постановке целей, а содержание государственного управления образует их реализация²⁰¹. При этом, нужно отметить, что «успешное достижение поставленных целей попросту невозможно без осуществления эффективных управленческих воздействий»²⁰². Отдельные

²⁰⁰ Доклад “Глобальная конкурентоспособность 2016-2017”. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf С. 7.

²⁰¹ Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Пер. В. Скляр, А. Николаев. — М.: Прогресс, 1979. — 464 с. С. 194; Буренко В.И. «Власть — Политика — Управление в системе отношений “Общество — государство”» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/professor.ru/Burenko/>.

²⁰² Володенков, С.В. Соотношение политики и управления в системе регулирования современных общественных отношений / С.В. Володенков // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Т. 4, № 5. — С. 76.

исследователи придерживаются также мнения, что сложность явлений государства и политики «затрудняет четкую демаркацию политического и государственного решений»²⁰³.

На наш взгляд при исследовании влияния ЭП на эффективность политического управления следует учитывать, что указанное влияние во многом опосредованно воздействием ЭП на систему органов публичной власти, эффективность бюрократического аппарата. Следовательно, анализ указанных компонентов управленческого механизма представляется важным для решения поставленных в диссертационном исследовании задач.

²⁰³ Плешакова Е.А. Государственные и политические решения: демаркация смыслов. Вестник Саратовского государственного технического университета. Том: 4 Номер: 1 (16) Год: 2006. С. 197

2.2. Эффективность политического управления в контексте внедрения “электронного правительства”

Важность осмысления механизмов воздействия ЭП на политико-управленческую эффективность обусловлена стремительным развитием электронных технологий и их значительным преобразующим потенциалом. Активное использование ИКТ практически во всех сферах жизни общества, их широкое применение в коммерческом секторе свидетельствуют о понимании предоставляемых ими преимуществ. В то же время в сфере политического управления механизмы их влияния недостаточно изучены, в политическом дискурсе, официальных документах зачастую преобладают излишне оптимистичные взгляды или поверхностные оценки последствий их применения. Следовательно, определение особенностей воздействия ЭП на властную и управленческую эффективность политических субъектов является актуальной задачей, решение которой имеет теоретическую и практическую значимость.

Вопросы влияния электронных технологий на политико-управленческую эффективность представляется целесообразным рассматривать в коммуникационном аспекте. Такой ракурс изучения данной проблематики обусловлен коммуникативной природой управленческого процесса. Распространенной является точка зрения, согласно которой политическое управление является только частным случаем политической коммуникации, содержание которой в управленческом аспекте образует целенаправленное изменение состояния элемента или совокупности элементов²⁰⁴. Данная точка зрения корреспондирует идеям Н. Винера, изучавшего вопросы коммуникаций в технике, природе и социальных общностях. “Сообщество, - писал Н. Винер - простирается лишь до того предела, до которого простирается действительная передача информации”²⁰⁵.

²⁰⁴ Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития: Монография. – М.: Прометей, 2004. – 328 с.

²⁰⁵ Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – 2-е издание. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с. С. 239.

Представления Н. Винера об управлении, связях и обработке информации в технических системах, живых организмах и человеческом обществе важны в контексте выявления роли ИКТ в современном политическом управлении. По его мнению, эффективные инструменты коммуникации являются одним из основных факторов обеспечения стабильности и развития социума, а обладание ими предоставляет существенные преимущества в достижении политических целей. Ученый в частности отмечал, что “средства связи, как один из основных путей к политической и личной власти, привлекают, прежде всего, всех тех, кто стремится к такой власти”²⁰⁶.

Настоящая диссертационная работа также во многом основывается на информационно-кибернетической модели политической системы, предложенной К. Дойчем²⁰⁷. Данный подход состоит в рассмотрении политической системы как совокупности информационных потоков с ведущей ролью государства как регулятора информационно-коммуникационных взаимодействий системы со средой и отдельных элементов внутри системы. Политическая система в модели К. Дойча представлена четырьмя фазами управленческого цикла: 1) “вход” информации (через такие “рецепторы” как центры изучения общественного мнения, специальные службы, официальные приемные, службы обработки обращений граждан и др.); 2) обработка информации (всесторонняя оценка поступающей информации, ее соотнесение с имеющимися данными, анализ и выработка возможных альтернатив); 3) ”выход” информации в виде принятия и реализации политических решений и 4) “обратная связь” от среды в ответ на воздействие политической системы (при этом “обратная связь” может быть как положительной, так и отрицательной).

Примечательно также то, что К. Дойч изложил принципы информационно-кибернетического подхода в книге под названием «Нервы управления: Модели политической коммуникации и контроля» (The Nerves of Government)²⁰⁸. В

²⁰⁶ Там же. С. 244.

²⁰⁷ Deutsch K. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. - N.Y.: Free Press, 1966. - 316 p.

²⁰⁸ Там же. -316 p.

данном случае проведение аналогии между информационно-коммуникационной сетью политического управления и нервной системой человека представляется справедливым, поскольку функциональность указанных компонентов системы во многом совпадает.

Проведение параллелей между функционированием нервной (или кровеносной) системы живых организмов и структурой информационных потоков в социальных и технических системах является достаточно распространенным объяснительным приемом в научной литературе по информационно-коммуникационным аспектам управленческого процесса. Так, Н. Винер значительное внимание уделял сопоставлению особенностей функционирования вычислительных машин (прообразов современных компьютеров) и нервной системы человека, усматривая определенное сходство в механизмах хранения и передачи информации²⁰⁹. Г. Лассуэлл приводя в пример работу дипломатов по информированию политического руководства страны отмечал, что “линии связи, идущие от внешней среды государства, являются функциональным эквивалентом центростремительных каналов, передающих нервные импульсы к центральной нервной системе отдельного животного”²¹⁰. Дж.Е. Фонтейн рассматривая институциональные аспекты информатизации государственных органов, прямо пишет: “информационные технологии - это мозг и нервная система”²¹¹.

Т. Гоббс в своем знаменитом труде “Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского” также прибегнул к аналогии между государством и мифическим, но живым существом, - библейским чудовищем, Левиафаном. Развивая указанную аналогию Т. Гоббс, в частности, отмечал, что “должностные лица и другие представители судебной и исполнительной власти – искусственные суставы; награда и наказание (при помощи которых каждый сустав и член прикрепляются к седалищу верховной

²⁰⁹ Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – 2-е издание. – М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. – 344 с. С. 187.

²¹⁰ Lasswell, H.D. "The structure and function of communication in society" in Bryson, (ed.) The Communication of Ideas. N. Y.: Harper and Brothers. 1948.

²¹¹ Фонтейн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government. // Политическая наука. 2007. №4. С. 66.

власти и побуждаются исполнить свои обязанности) представляют собой нервы, выполняющие такие же функции в естественном теле”²¹². “Нервами и сухожилиями” Т. Гоббс также называл государственных служащих, которым поручено управление всем государством (в случае регентства) или его частью (наместники). При этом философ делает важное заключение о том, что эти государственные служащие действуют “от имени суверена”, и только это дает им право “приводить в движение” различные части государственного “тела”²¹³.

В книге “Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру”, изданной в США в 1999 году, известный американский предприниматель и общественный деятель Б. Гейтс подходит к рассматриваемому вопросу со стороны коммерческого сектора и называет “электронной нервной системой” “совокупность электронных процессов, с помощью которой компания воспринимает мир и адекватно реагирует на изменения, происходящие в нем, будь то новое событие в стане конкурентов или возникновение новой потребности у клиентов”²¹⁴. Если заменить слово “компания” на слово “государство” или “политическая система”, а слово “клиенты” на слово “граждане”, то данное определение вполне применимо и для ЭП. Для Б. Гейтса очевидно, что в современных условиях большинство проблем коммерческих организаций имеют информационную природу: компании вынуждены быстрее реагировать на изменения среды, что требует качественных коммуникаций и инструментов работы с информацией. Подход Б. Гейтса актуален в контексте реализации концепции Нового государственного управления (New public management), которая предполагает применение в государственной сфере успешных бизнес моделей, доказавших свою эффективность в коммерческом секторе.

Действительно, функции ЭП в государстве во многом подобны функциям нервной системы в живых организмах. В этой связи представляется интересным

²¹² Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Соч.: В 2 т. Т.2. М., 1991. -731 с. С. 3.

²¹³ Там же. С. 106.

²¹⁴ Гейтс Б. “Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру” М.: Эксмо-Пресс. 2000. 480 с.

провести параллели между назначением, особенностями строения и механизмами нервной системы человека и свойствами ЭП в современных государствах.

Основными функциями нервной системы человека являются *управление и координирование* внутренних процессов в организме и установление *взаимосвязей* с внешней средой. Нервные разветвления имеют рецепторные (чувствительные) и эффекторные (двигательные) окончания. Деятельность нервной системы носит рефлекторный характер, экспериментально подтвержденным является наличие “*обратной связи*” внутренних органов с нервными центрами (“обратная афферентация”), позволяющей осуществлять постоянную коррекцию реакций организма на изменения внешней и внутренней сред. Нервную систему подразделяют на соматическую и автономную (вегетативную) части, одним из отличий которых является возможность или невозможность сознательного влияния человека на контролируемые ими параметры²¹⁵.

Назначением ЭП является повышение эффективности информационного обмена и обработки информации в государственном секторе, включая сферу взаимодействия с социумом. Выступая в роли “электронной нервной системы” государства ЭП способствует более качественному и оперативному сбору информации, необходимой для выработки управленческих решений (аналог рецепторных окончаний нервных разветвлений) и более результативной обработке и передаче информации, составляющей управленческое решение (аналог высших нервных центров и эффекторных окончаний нервных разветвлений). Обязательным условием эффективного политического управления является наличие механизмов “обратной связи”, посредством которых контролируется адекватность управленческого воздействия действительным потребностям социума и обеспечивается корректировка его направленности и интенсивности (“обратная афферентация”). Активное внедрение новейших систем автоматизации отдельных функций государственных органов позволяет сравнить указанную сферу с автономной (вегетативной) частью нервной системы человека,

²¹⁵ Анатомия человека. В двух томах. Т.2 /Авт.: М.Р. Сапин, В.Я. Бочаров, Д.Б. Никитюк и др. / Под ред. М.Р. Сапина.— Изд. 5-е, перераб. и доп.— М.: Медицина.— 2001.— 640 с.

осуществляющей регулирование процессов жизнедеятельности без прямого участия высших нервных центров.

На наш взгляд главными преимуществами внедрения ЭП являются повышение *скорости, достоверности и экономичности* обработки и обмена информацией в государственном секторе. Государство, использующее ЭП, становится более приспособленным к требованиям развивающегося информационного общества, повышается гибкость и оперативность реагирования на запросы внутренней и внешней сред, снижаются временные и финансовые издержки на управленческую деятельность. Использование субъектами управляющего воздействия технологий и средств, повышающих оперативность и надежность информационного обмена, создающих возможности обработки больших объемов сведений, ведет к повышению эффективности управленческой деятельности.

Одним из основных факторов повышения эффективности управленческой деятельности при внедрении электронных технологий является также возможность сократить область неопределенности, порождаемую недостатком информации. Г. Саймон еще в 1977 году обратил внимание на преобразующее воздействие информационных технологий отмечая в частности следующее: “Внедрение компьютеров изменило способы выработки решений: теперь руководители могут учитывать значительно больший набор взаимосвязанных последствий, чем прежде. Сама оценка условий при принятии того или иного решения зависит, в частности, от источников информации и возможностей менеджера, принимающего решение, делать расчеты”²¹⁶. Таким образом ЭП может служить инструментом частичного преодоления сферы ограниченной рациональности политических субъектов, позволяя им получать и обрабатывать большие объемы информации, необходимой для принятия решений.

Анализ влияния ИКТ на эффективность политического управления целесообразно провести на основе рассмотрения воздействия указанных

²¹⁶ Саймон Г.А. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS, 1993, вып.3. С. 27 https://igiti.hse.ru/data/003/314/1234/3_1_2Simon.pdf.

технологий на отдельные функциональные фазы процесса принятия политических решений. Принято выделять следующие функциональные стадии принятия политических решений: 1) определение приоритетных проблем и формирование политической повестки дня; 2) разработка и рассмотрение альтернативных вариантов политического решения; 3) выбор, формулирование и легитимизация решения; 4) реализация принятого управленческого решения; 5) контроль за ходом осуществления решения и “обратная связь”.

На стадии определения приоритетных проблем и формирования повестки дня важное значение имеет использование преимуществ ЭП для оперативного получения объективной информации, ее анализа, установления задач, требующих первоочередного решения. Именно на данной стадии осуществляется сбор и анализ информации, необходимой для выработки различных вариантов политических решений, проводится своеобразная диагностика общественных проблем, выявляются наиболее приоритетные задачи. Существенное значение имеет обеспечение артикуляции и агрегирования общественных интересов, выразителями которых могут выступать многочисленные группы интересов и отдельные граждане.

Представляется, что решение этих задач на современном этапе развития управленческих технологий требует использования различных средств электронной коммуникации, а именно: социальных медиа (мониторинг общественных настроений); интернет-каналов взаимодействия с властью, официальных сайтов ведомств в сети интернет, электронных приемных органов власти и политических деятелей (мониторинг качества и эффективности осуществления органами власти функций, непосредственно затрагивающих интересы общества); автоматизированных информационных систем обеспечения управленческой деятельности (обработка информации с использованием государственных информационных систем). Последний компонент используется на всех стадиях процесса принятия политических решений. На стадии определения приоритетных проблем и формирования повестки дня использование автоматизированных информационных систем способствует, главным образом,

сокращению временных и административных издержек, связанных со сбором и обработкой информации, необходимой для анализа общественных проблем.

Фаза выработки и рассмотрения альтернативных вариантов политических решений характеризуется необходимостью формирования набора решений, адекватных стоящим перед обществом проблемам, потребностью в оценке преимуществ и рисков различных вариантов развития политических событий, а также их согласования с заинтересованными группами интересов и урегулирования возможных разногласий. Использование ИКТ в указанных процессах возможно в части решения задач стратегического планирования и анализа вероятных последствий социально-экономического характера на основе применения автоматизированных информационных систем. Эффективность субпроцесса согласования вариантов политических решений с заинтересованными сторонами и урегулирования разногласий также в значительной степени может быть повышена вследствие применения таких элементов ЭП как межведомственный электронный документооборот органов государственной власти и защищенные каналы правительственной связи²¹⁷.

ЭП создает удобные инструменты для выработки проектов политических решений не только политическими элитами, но также широкой общественностью, а инициатором рассмотрения указанных проектов могут выступать отдельные граждане. Примером реализации подобного инструмента в России можно считать интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан РФ «Российская общественная инициатива» - <https://www.roi.ru/>. Данный интернет-ресурс создан в целях реализации Указа Президента РФ от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» и предназначен для выдвижения общественных инициатив - предложений граждан

²¹⁷ Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 “Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота” http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91827/; Барыкин Д.В., Боровин Ю.М., Латышева О.П., Присада С.А. “Обзор современных тенденций развития технологий в системах электронного межведомственного документооборота” Известия Московского государственного технического университета МАМИ, № 4 (18) / том 1 / 2013, С. 312-315.; Володин, Д.В. Проблемы организации межведомственного электронного документооборота / Д.В. Володин // Вестн. архивиста.– 2012.– № 1 (117).– С. 147-162.

России по вопросам различной тематики, в том числе социально-экономического характера, а также в сфере совершенствования публичного управления.

Вместе с тем создание инструмента и обеспечение возможности его эффективного использования не всегда совпадают при реализации элементов электронной демократии. В научной литературе подчеркивается важность позиции власти по отношению к подобным инициативам, в частности к проекту «Российская общественная инициатива»²¹⁸. Именно готовность власти к учету волеизъявления социума через каналы электронной коммуникации способна дать импульс росту эффективности использования данных инструментов.

Стадия выбора, формулирования и легитимизации политического решения, связанная с определением итогового варианта решения и приданием указанному решению официального статуса также трансформируется на современном этапе развития системы публичного управления и политической системы в целом вследствие влияния ИКТ. В качестве одного из элементов данной стадии можно выделить общественную экспертизу проектов политических решений, в том числе на предмет наличия коррупционных норм в указанных актах. Действующие требования в данной сфере прямо закрепляют обязательность публикации проектов административных регламентов предоставления государственных услуг на официальных сайтах органов власти²¹⁹ и размещения проектов нормативных правовых актов на сайте <https://regulation.gov.ru>, созданном для публикации проектов решений и информации о результатах их общественного обсуждения²²⁰.

Поскольку легитимизация политических решений, принятых в виде нормативных актов обусловлена необходимостью их официального опубликования, существенное значение для эффективности данных процедур имеют способы публикации официальных актов органов власти. Изменения в требованиях к публикации нормативных актов, принятые в рамках мероприятий

²¹⁸ Волошинская А. А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. № 1. С. 47-51.

²¹⁹ Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/.

²²⁰ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 (ред. от 18.07.2015) "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/.

развития ЭП, направлены на обеспечение публикации нормативных актов с использованием официальных государственных информационных ресурсов в сети Интернет. Отмечается, что “официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащиеся в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, распространяемом в электронном виде ..., а также размещаемые на интернет-портале «Российской газеты» (www.rg.ru)...”²²¹. Это способствует более оперативному доведению до сведения общественности содержания законодательных требований и позволяет заинтересованным участникам правоотношений подготовиться к новациям в законодательстве. В качестве примера можно привести также информационные ресурсы Государственной Думы Федерального Собрания РФ, позволяющие отслеживать законодательные инициативы начиная с проектной стадии²²².

Электронные технологии находят широкое применение на этапе реализации политических решений. Данная фаза управленческого цикла, заключающаяся в использовании административных средств реализации государственной политики, предполагает необходимость обеспечения согласованности действий управленческих звеньев государственного аппарата и открытости указанной деятельности для общественности. Административные учреждения в процессе реализации государственных решений взаимодействуют со значительным кругом участников, - иными государственными учреждениями, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями. Такое взаимодействие требует использования современных средств электронной коммуникации, которые предоставляют возможность повышения скорости и надежности обмена информацией между участниками.

Открытость власти, обеспечиваемая на этапе реализации политических решений, также требует применения каналов интернет-коммуникации с

²²¹ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10482/.

²²² Официальный сайт ГД ФС РФ - <http://www.duma.gov.ru/systems/law/>; Информационно-аналитические материалы Государственной Думы <http://iam.duma.gov.ru/>

социумом. Реализуемый в России проект «Открытое правительство» предусматривает в качестве одного из направлений развития «информационно-технологические механизмы», включающие развитие систем электронной обработки писем, жалоб и запросов; создание порталов органов исполнительной власти; сайтов ведомств, содержащих информацию о результатах их деятельности; развитие систем идентификации и аутентификации и др.²²³.

Одним из элементов этапа реализации управленческих решений является предоставление государственных услуг органами публичной власти. Многие исследователи указывают на существенную роль применения ИКТ в повышении эффективности данной сферы взаимоотношений власти и общества²²⁴. В то же время в научной литературе справедливо отмечаются и имеющиеся ограничения в применении ИКТ при предоставлении государственных услуг, связанные, в частности, со спецификой отдельных государственных услуг, не позволяющей обеспечить их полный перевод в электронную форму²²⁵.

Однако, в целом, представляется, что эти ограничения носят частный характер, не затрагивают сущностные аспекты реформирования сферы предоставления государственных услуг на основе электронных технологий. Предоставление государственных услуг в электронной форме сокращает временные издержки населения, связанные с необходимостью личного посещения органов власти, повышает качество административных процессов внутри органов власти вследствие автоматизации большинства указанных процессов, снижает финансовые расходы на административный персонал и повышает уровень доверия населения к власти.

²²³ Петрова А. С. Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование, № 6 (66) / 2014, С. 154-160.

²²⁴ Гуляева, В.Б. Электронные государственные услуги для бизнеса // Россия и Германия: экономика регионов после санкций. - СПб: КультИнформПресс. - 2015. - С. 183 — 185; Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. "Издательский дом Магистраль". № 1-2. 2014 С: 5-6; Степанова, А. М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: исследование, анализ, направления совершенствования// Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. - 2014. - № 1. - С. 30-33.; Рагулина Ю. В., Авакян Н. С., Скакова Ж. Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Вестник Академии. 2014. - № 2. - С. 89-92.

²²⁵ Новикова Н. Г., Гладышев А. С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // Сервис plus, 2014. № 2. - С. 52-56.

Завершающая фаза управленческого цикла, состоящая в осуществлении контроля за ходом реализации политических решений и “обратной связью” от населения, имеет целью обеспечение соответствия практических мероприятий, проводимых государственными учреждениями с изначальной моделью политического решения. Использование элементов ЭП на данной стадии процесса принятия политических решений направлено на создание возможностей осуществления лицами, принимающими политические решения, мониторинга эффективности реализации указанных решений на основе постоянного доступа к достоверной и полной информации об указанных мероприятиях, включая данные об установленных сроках их осуществления и ответственных должностных лицах.

Примером создания комплексной информационной системы, обеспечивающей, в том числе процессы контроля реализации политических решений является формирование и развитие в России государственной автоматизированной информационной системы «Управление»²²⁶. Одними из задач данной системы являются: осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления решений, а также осуществление мониторинга, анализа и контроля за достижением целевых значений показателей, предусмотренных в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 - 606 (так называемые “Майские указы”, содержащие 218 поручений, направленных на социально-экономическое развитие страны и совершенствование системы государственного управления)²²⁷.

Показателем эффективности реализации управленческих решений являются особенности распоряжения исполнительными органами государственной власти бюджетными средствами (целевой характер использования финансовых ресурсов). В этой связи важным инструментом мониторинга эффективности указанных мероприятий выступает формируемая в России система управления

²²⁶ Минкомсвязь России. Государственная автоматизированная информационная система «Управление» (ГАС «Управление») <http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/infosystems/1/>.

²²⁷ Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 27.11.2015) "О государственной автоматизированной информационной системе "Управление" - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/.

общественными финансами “Электронный бюджет”²²⁸. Данная система обеспечивает доступность информации о финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений, возможность проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ и др.²²⁹. Представляется, что подобные инструменты реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетного процесса оказывают определенное стимулирующее влияние на распорядителей бюджетных средств в части соблюдения установленного порядка их расходования, что отражается на общей эффективности реализации политических решений.

Другим элементом данной фазы управленческого цикла является “обратная связь” населения с властью при реализации политических решений. Этот элемент имеет важное значение для коррекции управленческого решения на этапе его реализации, что способствует более адекватному удовлетворению потребностей социума - объекта политического управления, и, в конечном счете, свидетельствует о качестве управленческой деятельности. Среди примеров использования инструментов ЭП, применяемых в данной сфере, можно выделить проект “Активный гражданин”, реализуемый региональными органами власти города Москвы (<https://ag.mos.ru/>). Несмотря на неоднозначную оценку в научной литературе данного и других подобных проектов²³⁰, в целом их роль в повышении эффективности реализации политических решений очевидна: указанные инструменты формируют почву для создания действенных механизмов электронной демократии в перспективе.

Вместе с тем влияние ИКТ на эффективность политического управления необходимо оценивать с точки зрения целей субъектов управленческой деятельности. Продолжая логику выделения в деятельности политических

²²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 03.03.2017) <О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”> http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/#dst100006.

²²⁹ Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» - <http://budget.gov.ru/>.

²³⁰ Романова Н.П., Лаврик Н.В. Роль гражданской инициативы в формировании электронной демократии. Вестник Забайкальского государственного университета - 2016. № 2, С. 83-89.

субъектов двух основных целей²³¹, а именно: 1) доступ к властным ресурсам и удержание власти (властный аспект) и 2) решение общегосударственных задач, повышение уровня жизни граждан (управленческий аспект), сформулируем основные выводы о воздействии ЭП на каждый аспект эффективности политического управления в отдельности.

Рост эффективности властного позиционирования при внедрении ЭП обеспечивается вследствие повышения качества государственного администрирования (предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронной форме, сокращение административных издержек населения и бизнеса и др.) и функционирования органов публичной власти, предоставляющих доступные электронные сервисы взаимодействия власти с социумом. Это приводит к росту поддержки политического режима со стороны населения, повышению легитимности власти и, тем самым, положительно влияет на эффективность властного позиционирования.

Властная эффективность также увеличивается благодаря ключевому свойству ИКТ: повышению возможностей поиска и обработки необходимой для политических субъектов информации. Как отмечал Г. Лассуэлл “одной из функций коммуникации является обеспечение информацией об активности и возможностях других элит”²³². Действительно, современные электронные технологии предоставляют широкие возможности для мониторинга и контроля, анализа внутри- и внешнеполитической ситуации. В данном случае, ключевой вопрос заключается в использовании электронных технологий исключительно в предусмотренных законодательством случаях и формах.

Вместе с тем, развитию ЭП сопутствует параллельный рост использования ИКТ в обществе, что стимулирует повышение спроса населения на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти и участие в выработке политических решений посредством электронных

²³¹ См. более подробно: параграф “Сущностные аспекты эффективности политико-административного управления” настоящего диссертационного исследования.

²³² Lasswell, H.D. "The structure and function of communication in society" in Bryson, (ed.) *The Communication of Ideas*. N. Y.: Harper and Brothers. 1948.

технологий. Указанные обстоятельства могут негативно отразиться на эффективности властного позиционирования в случае неготовности субъектов политического управления обеспечить необходимые институциональные условия для удовлетворения требований населения.

Рост управленческой эффективности обусловлен ключевыми свойствами ИКТ. Указанные технологии обеспечивают более оперативный доступ к достоверной информации и помогают ее быстрее обрабатывать и передавать. В основе любой управленческой деятельности, в том числе политического управления, лежит совокупность информационных потоков: от субъекта к объекту в виде управляющего воздействия и от объекта к субъекту в виде “обратной связи”. Весь управленческий цикл, по сути, есть круговорот информации. Эффективность реализации политических решений зависит, в том числе от полноты и качества доведенной до исполнителей информации. Само управляющее воздействие также предваряется анализом информации, ее обработкой, формулированием на ее основе вариантов управленческих решений.

Таким образом, использование технологий, которые позволяют более оперативно и надежно передавать, получать и обрабатывать информацию, а также сокращает временные, финансовые и другие издержки при работе с информацией, приводит к росту управленческой эффективности. ЭП является “электронной нервной системой” современного государства, способствуя его адаптации и развитию в условиях “информационного общества”.

2.3. Электронные государственные услуги в политическом управлении

Согласно классификации Г. Алмонда и Дж. Пауэлла предоставление услуг и благ является одной из составляющих дистрибутивной функции политической системы. Государство как центральный элемент указанной системы осуществляет распределительную и регуляторную функции, в том числе посредством оказания государственных услуг населению и исполнения контрольно-надзорных функций. Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - Федеральный закон № 210 - ФЗ) дано определение государственной услуги: “это деятельность по реализации функций органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги”.

Государственные услуги имеют свою специфику, отличающую их от услуг коммерческих организаций. Основная цель хозяйствующих субъектов — это извлечение прибыли. Соответственно, направленность услуг коммерческих организаций, способ их предоставления, определяются экономической целесообразностью. Услуги государственных организаций имеют социальное содержание и, в конечном итоге, предназначены для минимизации издержек социального взаимодействия и обеспечения нормального функционирования общественной системы.

В коммерческом секторе услуги должны быть качественными для того, чтобы потребители за них платили, в государственной сфере услуги должны быть качественными для того, чтобы общество эффективно функционировало. Снижение качества государственных услуг ведет к росту временных, финансовых, социальных издержек, связанных с их получением, и отражается на степени легитимности власти, не способной обеспечить их адекватное предоставление. Необходимо также упомянуть концепцию нового государственного управления (New Public Management), в которой коммерческие

организации конкурируют с государственными за потребителя при предоставлении делегированных государством услуг²³³. В данном случае основной целью коммерческих организаций является также извлечение прибыли, но противоречия социальному контексту государственных услуг это не имеет. Социальный характер государственных услуг заключается в том, что организация их предоставления, в том числе коммерческими организациями и контроль за данным процессом все еще осуществляются государством.

Одним из основных направлений реформирования оказания государственных услуг населению является законодательное закрепление обязанности их предоставления в электронной форме, в случае, если это не запрещено законом (исключение могут составлять услуги, специфика предоставления которых требует личного обращения заявителя). Значимость электронных государственных услуг для модернизации системы взаимодействия государственного аппарата с населением сложно переоценить. Необходимость обеспечения предоставления государственных услуг в электронной форме предусмотрена целым рядом нормативных и программных документов, утвержденных Президентом РФ и Правительством РФ.

Представляется, что электронные государственные услуги имеют ключевое значение в ЭП. В качестве подтверждения этого предположения, можно привести несколько примеров определений ЭП в официальных российских и международных документах правового и аналитического характера. Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и план мероприятий по ее реализации, утвержденные Распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р²³⁴, Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010

²³³ Гаман-Голутвина О. В. Эффективность государственного управления в РФ в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгун, А. И. Соловьев, Туровский Р.Ф. // 1-й ежегодный доклад Института общественного проектирования «Оценка состояния и перспективы политической системы РФ в 2008 году – начале 2009 года». – М., 2009. С. 4.

²³⁴ Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. № 1244-р «Об утверждении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088776&rdk=&backlink=1>.

года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р²³⁵, Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р²³⁶, - эти документы при определении содержания ЭП указывают на “предоставление государственных услуг в электронной форме” как его ключевую характеристику. В Докладе ООН о глобальной готовности к электронному правительству 2004 года (Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access and Opportunity) ЭП определяется как “использование и применение государством ИКТ для предоставления населению информации и государственных услуг”²³⁷. Впоследствии формулировки стали шире, однако электронные государственные услуги по-прежнему занимают центральное место в содержании мероприятий внедрения ЭП.

Электронные технологии позволяют сделать государственные услуги не только более доступными и быстрыми для заявителей, но и персонализированными, адресными, учитывающими потребности граждан и бизнеса. Учет потребностей заявителей обеспечивается за счет использования больших массивов данных о заявителях, накопленных органами государственной власти. Эти возможности предоставляются властным органам в рамках использования технологий “больших данных” (Big Data), ключевой особенностью которых является применение автоматизированных способов анализа больших объемов информации для более качественного взаимодействия с пользователями (заявителями в случае государственных услуг)²³⁸. Технологии персонализированного взаимодействия с гражданами используются в рамках нового этапа развития механизмов предоставления государственных услуг, - так называемых “предоставленных услуг”, суть которых состоит в инициативном

²³⁵ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 n 632-р (вместе с "Концепцией формирования в РФ ЭП до 2010 года") <http://government.consultant.ru/page.aspx?961636>.

²³⁶ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года> http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/.

²³⁷ UN Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity. <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>, С. 15.

²³⁸ Москва впервые рассказала о своей работе с большими данными <http://dit.mos.ru/presscenter/news/detail/3760423.html>.

предложении заявителю государственных услуг, сформированных на основе анализа имеющейся у государственных органов информации о нем. Следует отметить, что в данном случае, присутствует риск незаконного использования сведений о гражданах, заключающийся в возможности нарушения прав граждан на защиту их персональных данных, которая предусмотрена Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»²³⁹.

Властные органы уделяют пристальное внимание вопросу роста количества и качества государственных услуг, предоставляемых в электронной форме. В частности, такой показатель зафиксирован в одном из “майских” указов Президента РФ. Согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» значения показателя “доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме” должна к 2018 году составлять - “не менее 70 процентов”²⁴⁰. В соответствии с данными Росстата по итогам 2016 года доля населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, в процентах от общей численности обследуемого населения составила - 28,8 проц., а указанная доля населения, но уже от общей численности населения, получившего государственные и муниципальные услуги составила - 51,3 проц.²⁴¹. При этом, полностью удовлетворенными качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме назвали себя - 66,1 проц., частично удовлетворенными - 32,4 проц., а не удовлетворенными качеством услуг - 1,4 проц. опрошенных²⁴². Таким образом, необходимость выполнения Указа № 601,

²³⁹ Федеральный закон "О персональных данных" от 27.07.2006 № 152-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/.

²⁴⁰ Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>.

²⁴¹ Росстат. Использование населением сети Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года). Таблица 5.3. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html.

²⁴² Росстат. Уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года) (в процентах от общей численности населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг) Таблица 5.3. http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html.

потребуется от органов власти в течение одного года обеспечить рост показателя получения электронных услуг, примерно на 20 процентных пунктов.

Основным информационным ресурсом, обеспечивающим возможность получения государственных (федеральных и региональных) и муниципальных услуг в электронной форме в России является Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) - <https://www.gosuslugi.ru/>. Минкомсвязь России сообщает о том, что на данном портале зарегистрирован каждый второй пользователь Интернета в России, при этом только в 2016 году у портала появилось почти 18 млн. новых пользователей (общее количество пользователей портала на 15 февраля 2017 г. - 40 млн.)²⁴³. Значительными выглядят также данные посещаемости этого информационного ресурса - 33,5 млн. раз пользователи посетили портал в 2016 г., заказав “380 млн. услуг на сумму 7,9 млрд. рублей, что почти в три раза превысило объем платежей в 2015 году”²⁴⁴.

Необходимо отметить, что положительная динамика России по Индексу предоставления электронных услуг (Online Service Index (OSI) в 2010 г. (68 место), 2012 г. (37 место), 2014 г. (27 место) сменилась откатом согласно рейтингу 2016 г., в котором Россия опустилась с 27 на 38 место²⁴⁵. Разработчики Системного проекта развития ЭП в РФ до 2020 года связывают начальный рост показателей России по данному индексу с созданием Единого портала государственных и муниципальных услуг, раскрытием информации о деятельности государственных органов на ведомственных сайтах, переводом государственных услуг в электронную форму, а падение в рейтинге объясняют отсутствием существенных подвижек у России по новым параметрам,

²⁴³ Минкомсвязь России. На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета - <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/>.

²⁴⁴ Минкомсвязь России. Ежемесячная посещаемость Единого портала госуслуг в 2016 году достигла 33,5 млн <http://minsvyaz.ru/ru/events/36495/>.

²⁴⁵ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

применяемым ООН при подсчете данного индекса (в частности изменилась методика учета электронных услуг)²⁴⁶.

В соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ субъекты РФ также вправе создавать региональные порталы государственных услуг. Портал государственных и муниципальных услуг (функций) города Москвы является одним из наиболее посещаемых региональных ресурсов²⁴⁷. Согласно отчету Департамента информационных технологий города Москвы по итогам 2016 года через данный портал оказано 196 млн. услуг и сервисов (по итогам 2017 года - 259 млн. обращений за получением услуг и сервисов²⁴⁸), при этом совокупная посещаемость порталов домена mos.ru составила - 367 млн. (по итогам 2017 года - 629 млн.²⁴⁹), количество зарегистрированных на портале пользователей (физических и юридических лиц) - 5,8 млн., при этом 55 услуг оказываются исключительно в электронном виде (без возможности подачи запроса традиционным бумажным способом)²⁵⁰. На наш взгляд, такая существенная положительная динамика объясняется не только умелым менеджментом, но и существенными финансовыми возможностями бюджета города Москвы. Прогресс города Москвы в сфере ИКТ признан и на международном уровне – в рейтинге городов мира по развитию ЭП, включенном в Доклад ООН по электронному правительству за 2018 год²⁵¹, Москва, впервые в своей истории, поднялась на первое место среди 40 городов мира, опережая такие столицы как Лондон, Париж и Сеул.

²⁴⁶ Системный проект ЭП РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyj-proekt-elektronного-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017.) С. 13.

²⁴⁷ Официальный сайт Мэра Москвы. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/services/catalog/popular/>

²⁴⁸ Московская программа «Информационный город» – итоги года [Электронный ресурс]. URL: <http://d-russia.ru/godovoj-otchet-po-vypolneniyu-gosudarstvennoj-programmy-goroda-moskvy-informatsionnyj-gorod-za-2017-god.html>.

²⁴⁹ Там же.

²⁵⁰ Об итогах реализации Государственной программы города Москвы «Информационный город» в 2016 году и планах на 2017 год” [Электронный ресурс]. URL: <http://in.mos.ru/documents/10180/283643516/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4%v5-s.pdf>.

²⁵¹ The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. С. 159.

Ведущие страны мира рассматривают преобразования в сфере оказания государственных услуг важным направлением повышения эффективности политического управления. Примечателен в этой связи опыт Великобритании, занимающей лидирующие позиции в мире по уровню развития ЭП и предоставления электронных государственных услуг²⁵². В реформировании системы предоставления государственных услуг Великобритании, включая вопросы внедрения в механизмы их оказания электронных технологий, существенное значение имеет принятие в 1991 г. Белой книги “Хартия граждан” (The White Paper The Citizen's Charter: Raising the Standard) и в 1999 г. Белой книги “Модернизация правительства” (Modernising Government White Paper)²⁵³.

Хартия граждан представляла собой десятилетнюю программу, конечной целью которой было повышение стандартов предоставления государственных услуг и обеспечение их соответствия потребностям и пожеланиям заявителей²⁵⁴. Принятие Хартии граждан было политическим, программным решением премьер-министра Великобритании 1990 - 1997 гг. Джона Мейджора, который заявлял, что хотел бы видеть Хартию граждан одной из центральных социально-политических тем в стране в 1990-е гг., а также называл ее “радикальной реформой”²⁵⁵.

Основу Хартии граждан составили шесть ключевых принципов: стандарты; информация и открытость; выбор и консультация; вежливость и готовность помочь; исправление ошибок и совершенствование; оптимальное соотношение затрат и результата. На основе Хартии граждан были разработаны ведомственные хартии конкретных министерств и других правительственных структур, предоставляющих государственные услуги. Эти хартии закрепляли “стандарты

²⁵² United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 81. [Электронный ресурс]. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

²⁵³ Modernising Government/ [Электронный ресурс]. URL: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>.

²⁵⁴ Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience, by Jeremy Cowper and Dr. Martin Samuels Next Steps Team, Office of Public Services Cabinet Office, United Kingdom. <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf> С. 7.

²⁵⁵ The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. Christopher Pollitt/ Public money & management April-June 1994 https://www.researchgate.net/profile/Christopher_Pollitt2/publication/233368499_The_Citizen%27s_Charter_A_Preliminary_Analysis/links/55dc3cd808aed6a199ac852c/The-Citizens-Charter-A-Preliminary-Analysis.pdf.

услуг, которые потребитель может получить от конкретных госучреждений”²⁵⁶. В данном случае можно провести параллели с административными регламентами предоставления государственных услуг в России, центральным элементом которых также является стандарт оказания услуг. Критики отмечают, что, несмотря на активное и дорогостоящее продвижение правительством, Хартия граждан является сложной для понимания среднестатистического гражданина программой, ее стандарты зачастую не имели юридической силы, их нарушение не приводило к ответственности должностных лиц²⁵⁷.

В принятой в 1999 г. Белой книге “Модернизация правительства” в контексте пяти приоритетных направлений реформирования публичного управления предусмотрено использование электронных технологий при оказании государственных услуг в Великобритании²⁵⁸. Указанными направлениями являются соответственно: обеспечение комплексного подхода к разработке государственной политики; повышение целеориентированности и ответственности при предоставлении государственных услуг; улучшение качества государственных услуг; использование информационных технологий; модернизация государственной службы²⁵⁹. Данный документ предусматривает в качестве ориентира достижение доступности государственных услуг “24 часа в сутки, семь дней в неделю, там, где это потребуется гражданину”²⁶⁰. Примечательно, что такой же принцип появился в недавно опубликованном Минкомсвязью России Системном проекте развития электронного правительства

²⁵⁶ Дж. Садлер “Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании” http://vasilievaa.narod.ru/10_3_00.htm.

²⁵⁷ The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. Christopher Pollitt/ Public money & management April-June 1994 https://www.researchgate.net/profile/Christopher_Pollitt2/publication/233368499_The_Citizen%27s_Charter_A_Preliminary_Analysis/links/55dc3cd808aed6a199ac852c/The-Citizens-Charter-A-Preliminary-Analysis.pdf.

²⁵⁸ Modernising Government Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>.

²⁵⁹ Дж. Садлер “Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании” http://vasilievaa.narod.ru/10_3_00.htm.

²⁶⁰ Modernising Government Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310-sm.htm>.

в РФ до 2020 года, в котором указано, что “государственные и муниципальные услуги будут реализовываться по принципу: «любой гражданин», «любое ведомство», «любое время», «любое место»²⁶¹.

Каких результатов достигла Великобритания в сфере предоставления электронных государственных услуг и в целом в развитии ЭП? Согласно последнему Рейтингу развития электронного правительства ООН (E-Government Development Index (EGDI)) Великобритания заняла первое место в мире по общему индексу развития ЭП и первое место по субиндексу предоставления электронных услуг (Online Service Index (OSI))²⁶². Такие впечатляющие результаты объясняют функционированием современной телекоммуникационной инфраструктуры, переходом к транзакционной форме оказания большинства услуг, наличием развитой институциональной среды. Государственные услуги Великобритании предоставляются на централизованном портале - <https://www.gov.uk/>. На указанном портале доступны различные услуги, распределенные по тематике: социальные выплаты, образование и спорт, услуги для бизнеса, налоги, занятость населения и пенсионное обеспечение, услуги записи актов гражданского состояния и др. Организация интерактивных форм запросов на получение государственных услуг, размещенных на данном портале, отличается простотой и понятностью для среднестатистического пользователя. Это подтверждает один из ключевых тезисов подхода Великобритании к проектированию электронных услуг - “процесс разработки должен начинаться с определения и представления нужд реального пользователя. Проектирование необходимо осуществлять с ориентацией на это, а не на то, как в настоящий момент осуществляется “официальная процедура”²⁶³.

²⁶¹ Системный проект ЭП РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017). С. 10.

²⁶² United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 111. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

²⁶³ Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Апрель 2016. Всемирный банк, Институт развития информационного общества. Вашингтон. С. 8. (<http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/DigitalGovernment-Russia-2020-RUS.pdf>).

Таким образом, для Великобритании одним из ключевых направлений повышения эффективности системы политического управления было реформирование процессов предоставления государственных услуг, ключевым элементом которого является внедрение в указанные процессы электронных технологий взаимодействия с обществом. Достигнутые Великобританией результаты, отраженные в международных рейтингах развития ЭП, свидетельствуют об успешности проведенных в данной сфере мероприятий и позволяют предположить корреляцию между наличием долгосрочной политической воли в сфере построения ЭП и эффективностью реализуемых мероприятий.

Исследователи, признавая значимость внедрения электронных технологий в сферу оказания государственных услуг для обеспечения качественного административного управления, в то же время обращают внимание на имеющиеся трудности, связанные как с процессом внедрения данных технологий, так и с его последствиями. Так, Кравченко А.Г. рассматривая возможные проблемы, связанные с “внедрением электронных механизмов предоставления населению публичных услуг”, обращает внимание на вероятное падение популярности государственной службы, поскольку использование электронных технологий, по его мнению, “с одной стороны, исключит коррупционную составляющую, а с другой – не обеспечит само по себе адекватных трудозатратам чиновникам прибылей”²⁶⁴. Однако, далее он делает противоположный вывод о том, что так как развитие ЭП формирует высокие требования к государственным служащим по владению ИКТ, это потребует повышения оплаты труда чиновников на величины, сопоставимые с вознаграждением специалистов схожей квалификации в коммерческом секторе.

Гришанова Е.М. и Антипов А.А. выделяют ряд трудностей в развитии системы предоставления государственных услуг в России, включая значительное неравенство между государственными организациями в оснащении и

²⁶⁴ Кравченко А.Г. Технология деbüroкратизации механизма предоставления государственных услуг в свете реализации программы ЭП в РФ. Северо-Кавказский юридический вестник. Выпуск № 2 / 2013. С. 20.

использовании ИКТ при предоставлении государственных услуг, а также недостаточность нормативной базы, регламентов оказания государственных услуг и проблемы обеспечения информационной безопасности в этой сфере²⁶⁵. На наш взгляд цифровое неравенство является одной из существенных преград развития ЭП не только в России, но и в мире. Для нашей страны данная проблема обусловлена диспропорциями в бюджетной обеспеченности различных субъектов РФ, что приводит к неравномерному инфраструктурному обеспечению процессов перевода государственных услуг в электронную форму. Общемировое значение имеет также проблема информационной безопасности, связанная с ростом киберпреступности и повышением значимости электронных технологий для различных систем жизнеобеспечения государственного значения. Что касается нормативной базы и регламентации государственных услуг, то, на наш взгляд, в России, в целом, созданы необходимые правовые механизмы, обеспечивающие поэтапный перевод государственных услуг в электронную форму. Проблема видится не в отсутствии нормативной базы, а в неполной реализации чиновниками требований, содержащихся в соответствующих правовых актах.

Лукашов Н.В. обращает внимание на возможности властных органов использовать административный ресурс для повышения показателей использования электронных государственных услуг населением путем принуждения граждан к их получению²⁶⁶. Такие возможности, безусловно, есть, но на наш взгляд, их значение для оценки эффективности мероприятий по переводу государственных услуг на предоставление в электронной форме, несколько преувеличено. Во-первых, использование административного ресурса возможно для принуждения к получению не только электронных государственных услуг, но и к получению услуг в традиционной форме. Во-вторых, есть более эффективный способ применения административного ресурса, - стимулирование предоставлением дополнительных преимуществ при получении

²⁶⁵ Гришанова Е.М., Антипов А.А. Проблемы оказания услуг в рамках ЭП // Т-Comm: Телекоммуникации и транспорт. – 2015. – Том 9. – №7. – С. 84-88.

²⁶⁶ Лукашов Н. В. Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России. Москва. Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 83–91. С. 87.

услуг в электронной форме. Примером второго подхода является, в частности, применение понижающего коэффициента при оплате штрафов и государственной пошлины в электронной форме²⁶⁷.

Интересным направлением повышения эффективности внедрения электронных технологий в сферу предоставления государственных услуг является привлечение коммерческих организаций к данным проектам. Реализация механизма государственно-частного партнерства предусмотрена разделом 4.8 Системного проекта развития электронного правительства в РФ до 2020 года²⁶⁸. Согласно положениям данного раздела привлечение коммерческих организаций к проектам в сфере ЭП позволит сократить бюджетные расходы и ускорить развитие ЭП, благодаря активности экономически заинтересованных организаций. Исследователи отмечают, что преимуществами государственно-частного партнерства в сфере ЭП являются “увеличение темпов распространения услуг ЭП, использование более совершенных технологий, улучшение качества оказания услуг и повышение удовлетворенности клиентов”²⁶⁹. Привлечение частных организаций к предоставлению государственных услуг также отвечает идеям нового государственного управления (New Public Management), в рамках которого коммерческие структуры выполняют часть государственных функций.

Вместе с тем государственно-частное партнерство в рассматриваемом контексте при неадекватных формах его реализации может привести к негативным социально-политическим последствиям. Необходимо обратить внимание на два аспекта участия частных организаций в данных мероприятиях. Во-первых, приоритетной целью предоставления государственных услуг должно оставаться удовлетворение потребностей заявителей с учетом интересов всего общества, а не извлечение максимальной прибыли предоставляющей услугу

²⁶⁷ Автомобилисты смогут платить только половину штрафа за парковку. <https://www.mos.ru/news/item/5912073/>, Россияне смогут оплатить госпошлины через интернет со скидкой в 30% <http://www.fingramota.org/lichnye-finansy/karty-i-platezhi/item/1679-rossiyane-smogut-oplatit-gosposhliny-cherez-internet-so-skidkoj-v-30>.

²⁶⁸ Системный проект ЭП РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyj-proekt-elektronного-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017). С. 57.

²⁶⁹ Овчинников С.А., Фатеев М.А. Актуальные вопросы государственно-частного партнерства в ЭП; Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета- выпуск №1/2013 (45). С. 112-117. С. 114.

организации. Во-вторых, необходимо детально отслеживать последствия участия коммерческих организаций в оказании услуг ЭП с тем, чтобы окончательная финансовая нагрузка (в том числе в виде прибыли этих организаций) не “ложилась на плечи” получателей государственных услуг. Такой сценарий возможен в случае, если коммерческие организации будут допущены, прямо или косвенно, к участию в установлении платы за оказание государственных услуг.

Таким образом, среди условий, необходимых для развития электронных государственных услуг можно назвать следующие. Во-первых, предоставление государственных услуг в электронной форме предполагает наличие соответствующей информационно-телекоммуникационной инфраструктуры (власть и общество должны обладать техническими средствами информационного обмена) и скоростного доступа к сети Интернет. Во-вторых, необходимо обеспечить достаточный уровень компьютерной грамотности, как государственных служащих, так и населения. В-третьих, информирование и популяризация электронных услуг должны стать обязательными атрибутами государственной политики в данной сфере. В-четвертых, необходимо сформировать адекватную институциональную среду, включая нормативную базу и структуры государственных органов, обеспечивающих управление развитием сферы электронных государственных услуг. В-пятых, перевод государственных услуг в электронную форму должен стать частью целостного процесса реформирования государственного аппарата, предусматривающую, в том числе не информатизацию существующих процедур предоставления государственных услуг, а их оптимизацию, исключение избыточных требований и дублирующих процессов, то есть электронные государственные услуги необходимо рассматривать в контексте демократизации власти.

Причиной акцентирования электронных государственных услуг при определении содержания ЭП, на наш взгляд, является существенное значение государственных услуг в системе взаимодействия власти и общества. Граждане и организации чаще всего обращаются в государственные структуры именно для получения различного рода государственных услуг, сфера оказания услуг

населению является одним из ключевых индикаторов отношения власти к обществу и формирует у социума представление о легитимности и эффективности государственной власти. Целью построения ЭП, особенно на начальных этапах его становления, являлось использование ИКТ для минимизации издержек взаимодействия граждан с бюрократическим аппаратом. Указанное взаимодействие в значительной степени сводится к сфере оказания государственных услуг.

О значимости качества государственных услуг в системе взаимоотношений власти и общества свидетельствует то, что одним из индикаторов “эффективности административно-государственного управления” исследователи считают уровень “удовлетворения граждан предоставляемыми услугами”²⁷⁰. Также, показатель “уровень удовлетворенности граждан РФ (далее - граждане) качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году - не менее 90 процентов” закреплён в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Одной из главных задач в области повышения эффективности государственного управления согласно Стратегии развития информационного общества в РФ (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212)²⁷¹, является “увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде”, при этом доля электронных государственных услуг в общем объеме государственных услуг в РФ, должна составить - 100% к 2015 году (приложение к данной Стратегии). В Прогнозе научно-технологического развития РФ на период до 2030 года, утвержденном Правительством РФ²⁷², “электронные государственные и социально значимые услуги” обозначены как одно из составляющих “окон возможностей”

²⁷⁰ Государственная политика и управление./ Под ред. Л.В.Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 231.

²⁷¹ Минкомсвязь России. Стратегия развития информационного общества в РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 - <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3004/>.

²⁷² Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 3 января 2014 г.) - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70484380/>

информационно-коммуникационного направления научно-технологического развития России. “Переход на предоставление государственных услуг в электронном виде” определен одним из направлений реализации Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р и включен в раздел “Инновационное государство”²⁷³.

Важным фактором повышения эффективности публичного управления при внедрении ЭП в процессы предоставления государственных услуг, является также сокращение расходов на административный аппарат. Так, согласно «Отчету об эффективности цифрового правительства» (Digital Efficiency Report), изданному правительством Великобритании “цифровые транзакции в 20 раз дешевле, чем транзакции по телефону, в 30 раз дешевле, чем по почте и в 50 раз дешевле, чем в очном режиме”²⁷⁴. Такая экономия позволяет перераспределить бюджетные средства на иные государственные функции, в том числе социальные, и формирует у населения представление о качестве государственных институтов.

Вместе с тем, несмотря на существенную долгосрочную экономию финансовых затрат общества и государственных структур, связанную с переводом государственных услуг в электронную форму, целесообразность данного направления ЭП имеет не только денежное выражение. В исследовательских работах справедливо отмечается социальный характер предоставления электронных правительственных услуг и подчеркивается, что “оценить достигнутые результаты только с точки зрения финансовой эффективности практически невозможно”²⁷⁵.

В качестве фактора, способствующего повышению эффективности политического управления, выступает также механизм учета мнения граждан о

²⁷³ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года» - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/

²⁷⁴ Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Апрель 2016. Всемирный банк, Институт развития информационного общества. Вашингтон. С. 8. <http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/DigitalGovernment-Russia-2020-RUS.pdf>.

²⁷⁵ Сухов Д.А., Янова Е.А., Уфимцева А.Ю., Михалевский Д.А., Булатова М.А. Развитие государственных электронных услуг как фактор увеличения Федерального бюджета России // Фундаментальные исследования - 2016. - № 9-3. - С. 633-638.

доступности и удобстве государственных услуг, применяемый при их оказании в электронной форме. В Системном проекте механизмы обратной связи от пользователей электронных государственных услуг предусмотрены как один из основополагающих принципов человеко-ориентированного подхода, который должен применяться при проектировании электронных услуг²⁷⁶. Такая вовлеченность граждан в процессы совершенствования административных процедур, обеспечиваемая при использовании электронных технологий обратной связи при оказании государственных услуг, создает атмосферу демократичности власти, ее готовности соответствовать потребностям граждан.

Возможность оценки гражданами качества электронных государственных услуг в России закреплена на уровне нормативных правовых актов Правительства России. Согласно пункту 2 Требований к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.03.2016 № 236)²⁷⁷ при предоставлении услуг в электронной форме заявителю обеспечивается осуществление оценки качества предоставления услуги. Соответствующие правила оценки утверждены Постановлением Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284²⁷⁸. Как видно из названия данного документа, результаты оценки качества предоставления государственных услуг используются для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей.

Таким образом, механизмы ЭП позволяют повысить качество предоставления государственных услуг посредством повышения скорости информационного обмена и автоматизации процессов обработки информации, что приводит к сокращению сроков оказания услуг, исключению избыточных

²⁷⁶ Системный проект электронного правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017). С. 35.

²⁷⁷ Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. № 236 г. Москва "О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг"; <https://rg.ru/2016/04/08/uslugi-dok.html>.

²⁷⁸ Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. № 1284 г. Москва "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей"; <https://rg.ru/2012/12/19/ocenka-dok.html>.

административных процедур, снижению финансовых издержек граждан и государственных структур. Предоставление государственных услуг в электронной форме способствует росту эффективности политического управления благодаря формированию атмосферы доверия к власти, способной предоставлять качественные государственные услуги, доступные для всех категорий граждан и ориентированные на удовлетворение их потребностей. Электронные государственные услуги являются атрибутом современного и эффективного государства, при их оказании снижаются возможности коррупционных действий государственных служащих, гражданам предоставляется возможность оценивать деятельность властных органов, что формирует у общества представление о качестве государственных институтов и создает образ демократичности власти.

Глава 3. ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

3.1. Использование элементов «электронного правительства» в реализации концепции открытой власти

Одной из ключевых тенденций развития ЭП в мире можно считать проведение принципа открытости власти на основе использования ИКТ. Безусловно, и до начала активного применения ИКТ, общественность обращала внимание на необходимость обеспечения доступа к информации о властных органах и их деятельности, государственные органы наиболее развитых и демократических стран принимали решения, направленные на информирование граждан и создание для них определенных возможностей по контролю за деятельностью власти. Однако именно электронные технологии обмена информацией явились удобным и, к настоящему времени, доступным инструментом, который облегчил возможность получения от власти сведений и позволил сформировать виртуальные площадки для обсуждения полученной информации гражданами.

Открытость власти - категория, используемая в системном анализе политики. С точки зрения общей теории систем, основы которой сформулированы Л. фон Берталанфи, степень открытости/закрытости политической системы является одним из основных ее свойств. Указанная характеристика может определять иные свойства системы, к примеру, ее устойчивость и стабильность. В этой логике закрытые системы являются лишь частным случаем открытых, а абсолютно закрытые системы перестают существовать как системы, поскольку для них не существует внешней среды, с которой они бы взаимодействовали²⁷⁹. В то же время система не может быть и полностью открытой, в этом случае она также перестает существовать, поскольку не имеет границ со средой.

²⁷⁹ Bertalanffy Ludwig von. General System Theory. Foundations, Development, Applications. George Braziller, Inc. N.Y. 1968 https://monoskop.org/images/7/77/Von_Bertalanffy_Ludwig_General_System_Theory_1968.pdf.

Относительно политических систем верным представляется вывод Шаброва О.Ф., о том, что основная задача “состоит не в преподнесении открытости как панацеи, а в поиске и реализации оптимальной меры открытости и закрытости в каждой сфере и по отношению к каждому роду воздействия, а также в формировании механизмов защиты и адаптации, адекватных системе и окружающей ее среде”²⁸⁰.

На современные идеи открытого политического управления значительное влияние оказала концепция открытого общества, предложенная К. Поппером²⁸¹. В указанной концепции К. Поппер, акцентируя внимание на преимуществах открытого общества перед закрытым, тоталитарным, противопоставил догматизму критическое мышление, как одно из ключевых свойств демократического типа общества. Согласно К. Попперу открытое общество должно формироваться снизу на основе обсуждения (делиберации), а не на основе идеи “всеобщего блага”, навязываемой сверху политическими элитами. Это позволяет сформулировать повестку дня, адекватную потребностям социума и избежать утопических социальных проектов.

Вопросам важности обеспечения открытости власти значительное внимание уделяется в концепции полиархии Р. Даля. По мнению Р. Даля “чем свободнее полиси-элиты от внимания общественности и ее мнений, тем вероятнее, что они станут коррумпированы”²⁸². Одной из основных проблем современной демократии он считает наличие “зазора между знаниями полиси-элиты и обычных людей”²⁸³. По мнению ученого ключевыми элементами решения данной проблемы являются обеспечение доступности для граждан информации о политической повестке дня и предоставление им возможности участия в политических дискуссиях. Примечательно, что именно телекоммуникации он полагает решающим фактором, позволившим реализовать принцип информационной открытости власти: “с их помощью фактически любой

²⁸⁰ Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997. <http://shabrov.info/Polupr/glava2.htm>.

²⁸¹ Поппер Карл Раймунд. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. — М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. — 448 с.

²⁸² Даль Р.. Демократия и ее критики / Пер. с англ. Под ред. М.В. Ильина. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). — 576 с.. 2003, с. 513.

²⁸³ Там же. С. 514.

гражданин может получить легкодоступную информацию о публичных проблемах в форме ... и на уровне ..., подходящих всякому конкретному человеку”²⁸⁴.

Важное значение открытость власти имеет также в концепции делиберативной демократии (от англ. *deliberation* — обсуждение, обдумывание), главным элементом которой выступает обсуждение гражданами актуальных государственных вопросов, диалог власти и институтов гражданского общества. При этом, по мнению Кулика А.Н., концепция делиберативной демократии “получила второе дыхание” именно с активным внедрением ИКТ в сферу взаимоотношений власти и общества²⁸⁵. Он справедливо обращает внимание на то, что необходимым условием продуктивного сотрудничества общества и власти является информированность социума о текущей повестке дня и возможных альтернативах. Только в этом случае возможна эффективная реализация так называемых краудсорсинговых проектов, основное назначение которых в государственной сфере, состоит в привлечении граждан и неправительственных организаций к выработке решений на коллективной основе. Исследователи отмечают также, что “в современной России в сфере публичной политики появляются отдельные элементы делиберативной демократии и делиберативной политики”, включая в число этих элементов “открытое правительство” и “электронное государство”²⁸⁶.

Отечественный ученый Дегтярев А.А. обращает внимание на то, что существует два наиболее распространенных подхода к интерпретации содержания государственного управления²⁸⁷. В первом подходе система государственного управления трактуется как “целостный и синхронизированный публично-легитимный механизм регулирования социума”, в котором субъектами

²⁸⁴ Даль Р.. Демократия и ее критики / Пер. с англ. Под ред. М.В.Ильина. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). — 576 с.. 2003, С. 514.

²⁸⁵ Кулик А. Н. Governance 2.0: эволюция модели государственного управления в эпоху интерактивного интернета // Журнал «Политическая наука». 2013. № 1. С. 12--27, с. 17.

²⁸⁶ Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. — 2013. - № 5. - С.29-44. DOI: 10.7256/2306-0158.2013.5.689. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html.

²⁸⁷ Дегтярев А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие. М.: КДУ, 2004. — 416 с. с. 20-23.

управления выступают исключительно элиты и бюрократия, - институты гражданского общества не являются в данной, “закрытой” модели участниками процесса выработки и реализации государственных решений. Напротив, второй подход рассматривает государственное управление с плюралистических позиций как “организационную систему конкурирующих индивидов и организованных групп”, включая рядовых граждан. Если первая, “закрытая”, модель имеет дедуктивную логику, где общие государственные цели подчиняют себе частные интересы, то вторая, “открытая” модель основана на индуктивной схеме, согласно которой государственное решение является результатом соотнесения совокупности интересов различных социально-политических групп, институтов гражданского общества, индивидов. По мнению Дегтярева А.А. “закрытая” модель характерна для авторитарно-бюрократических режимов, а “открытая” свойственна современным демократиям²⁸⁸.

Таким образом, открытость власти, обеспечение доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, вовлечение населения через открытые каналы коммуникации в процессы выработки и реализации решений органами публичной власти, - принято рассматривать как атрибуты современного демократического государства. Легитимность власти основывается на доверии к ней социума, которое в актуальных моделях политического управления прямо увязывается с наличием элементов информационной открытости власти и включением граждан в управленческую деятельность через инструменты публичного обсуждения и голосования по проектам властных решений.

Основными факторами, препятствующими реализации принципа открытости власти, на наш взгляд, являются следующие: 1) политические (отсутствие политической воли); 2) правовые (отсутствие законодательно закрепленных механизмов); 3) организационные (противодействие бюрократического аппарата); 4) финансовые (издержки, связанные с созданием и

²⁸⁸ Там же. С. 23.

поддержанием каналов коммуникации). С точки зрения граждан доступ к информации о деятельности власти связан, прежде всего, с временными и организационными издержками на поиск, получение и анализ информации.

Развитие ИКТ предоставило политическим элитам возможность сформировать систему политико-административного управления, отвечающую растущей потребности современного общества знать содержание и результаты деятельности публичных органов власти и участвовать в управленческой деятельности. Электронные технологии, по нашему мнению, имеют ряд преимуществ перед традиционными каналами информирования населения, среди которых основными являются телевидение, радио и печатные средства массовой информации. Указанными преимуществами являются: 1) оперативность доступа к актуальной информации (скорость обмена информацией по сети “Интернет” превышает оперативность традиционных каналов информирования); 2) доступность информации в режиме “24 часа в сутки 7 дней в неделю”; 3) многосторонность коммуникации (возможность ответной реакции гражданина и его взаимодействия с другими участниками); 4) возможность автоматической обработки информации (машинный поиск и анализ больших объемов данных); 5) широкие возможности выбора источника информации и относительное отсутствие цензуры.

Во многих странах мира тенденция к обеспечению информационной открытости власти для общества выразилась в реализации проекта “открытое правительство”, который представляет собой создание системы публичного доступа к информации о деятельности государственных органов с целью обеспечения общественного контроля над властью и выработки предложений для государственных структур. Представляется, что на современном этапе “открытое правительство” является одним из главных направлений развития ЭП, в базовых

определениях которой, доступ к информации определяется его важнейшей характеристикой²⁸⁹.

Хотя одно из первых законодательно сформулированных определений “открытого правительства” содержится в Докладе Канцлера герцогства Ланкастерского Парламенту Великобритании 1993 года²⁹⁰, в США еще в 1966 году принят Закон «О свободе информации», который закрепил обязательства федерального правительства по публикации информации²⁹¹. Характерно также то, что 21.01.2009, в свой первый полный рабочий день на посту президента США Б. Обама издал два директивных акта, направленных на реализацию политики открытости власти²⁹². Первый из этих актов относился к выполнению требований Закона США «О свободе информации» (FOIA), а второй (Memorandum on Transparency and Open Government, January 21, 2009)²⁹³ совершенствовал регулирование вопросов, связанных с прозрачностью власти и “открытым правительством”. Этот меморандум содержит три главных требования к властным структурам: они должны быть прозрачными/открытыми в предоставлении информации о своей деятельности (transparent); открытыми для учета мнения граждан (participatory); открытыми для участия общества, совместной деятельности с населением (collaborative).

На международной арене данное направление реформирования властных структур также стремительно развивается и представлено, главным образом, в деятельности Международного партнерства «Открытое правительство». Примечательно, что неформальным инициатором создания Международного

²⁸⁹ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 2. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 27.09.2016).

²⁹⁰ Open Government Presented to Parliament by the Chancellor of The Duchy of Lancaster By Command of Her Majesty July 1993 [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

²⁹¹ Официальный сайт, посвященный реализации Закона США «О свободе информации» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.foia.gov/index.html> (дата обращения: 28.02.2017).

²⁹² The Obama Administration’s Open Government Initiative: Issues for Congress, January 28, 2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.org/sgp/crs/secretary/R41361.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

²⁹³ Memorandum on Transparency and Open Government, January 21, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-memo-on-transparency-and-open-government.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

партнерства «Открытое правительство» (Open Government Partnership или OGP) можно считать именно США. Международное партнерство «Открытое правительство» официально учреждено 20 сентября 2011 г. в Нью-Йорке: мировые лидеры 8 стран (США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины, ЮАР) в ходе совместного обсуждения одобрили Декларацию об открытом государстве и представили Национальные планы действий по реализации инициатив системы «открытое правительство»²⁹⁴.

В соответствии с Национальным планом США по реализации инициатив системы «открытое правительство»²⁹⁵ осуществляются мероприятия, направленные на увеличение доступности правительственной информации онлайн, образовательных ресурсов через свободные лицензии и технологии, использование данных в «точной медицине», в области занятости населения и других сферах, повышение возможностей участия общества в управлении делами государства на основе доступа к открытой информации, включая участие в законодательном процессе.

Характерной чертой опыта США в построение «открытого правительства» является активное участие в этом процессе негосударственных и некоммерческих организаций. В этом ряду стоит отметить деятельность общественной, некоммерческой организации «Санлайт Фаундейшн» (Sunlight Foundation)²⁹⁶, основанной в 2006 году на средства различных частных лиц и организаций. В качестве основной цели своей деятельности эта организация заявляет – использование технологий, открытых данных, политической аналитики и журналистики в целях большей открытости и подотчётности национального правительства. Особое внимание данная организация сосредотачивает на вопросах влияния финансовых ресурсов на политический процесс. При этом

²⁹⁴ About OGP [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (дата обращения: 27.09.2016).

²⁹⁵ Third Open Government National Action Plan for the United States of America, October 27, 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf (дата обращения: 01.03.2017).

²⁹⁶ Официальный сайт организации «Санлайт Фаундейшн» (Sunlight Foundation) [Электронный ресурс]. URL: <https://sunlightfoundation.com/> (дата обращения: 01.03.2017).

работа «Санлайт Фаундейшн» осуществляется не только на местном, региональном и федеральном уровнях, но также затрагивает и международные аспекты открытости власти и доступа к информации.

Примечательно в этой связи то, что, не ограничиваясь международной тематикой, данная организация (зачастую совместно с другими неправительственными организациями) финансирует проведение таких конкурсов как, например, возможность участия в “Школе антикоррупционных расследований”, слушатели которой, “будут учиться искать незадекларированное имущество российских чиновников за рубежом, работать с европейскими, американскими и российскими реестрами собственности, пользоваться базами данных, содержащими информацию о деятельности компаний, получать информацию от властей, а также другим навыкам антикоррупционеров-расследователей”²⁹⁷. Такая специфическая направленность иностранных неправительственных организаций, распространяющих свою деятельность на сферы, затрагивающие внутривластный процесс других государств, является причиной неприятия их деятельности со стороны правящих элит соответствующих стран. Настороженность, вызываемая подобной деятельностью, можно считать одним из факторов, повлекших откладывание Россией вступления в Международное партнерство «Открытое правительство», о чем будет сказано ниже.

Переходя к анализу реализации в России концепции открытой власти, отметим, что принят целый ряд организационных и законодательных мер, направленных на развитие и институционализацию идей проекта “открытое правительство”. В частности, в структуре Правительства России образована Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства²⁹⁸, назначен Министр РФ, ответственный за данное направление²⁹⁹,

²⁹⁷ Официальный сайт организации Трансперенси Интернешнл. «Итоги конкурса: Отобраны участники «Школы антикоррупционных расследований» [Электронный ресурс]. URL: <http://transparency.org.ru/antikorrupcionnye-rassledovaniia/itogi-konkursa-otobransy-uchastniki-shkoly-antikorrupcionnykh-rassledovaniy> (дата обращения: 01.03.2017).

²⁹⁸ Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129954/ (дата обращения:

утверждены распоряжение Правительства РФ от 10.07.2013 № 1187-р «О Перечнях информации о деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, размещаемой в сети “Интернет” в форме открытых данных»³⁰⁰ и распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти»³⁰¹, создан специальный Портал “Открытого правительства”³⁰², на котором представлена информация о проектах, реализуемых в данной сфере. Это позволяет говорить о том, что с формальной точки зрения концепция открытости власти реализуется в России на приемлемом уровне (с точки зрения требований организационного характера, формируемых ООН по отношению к современным государствам, развивающим ЭП).

В части международного сотрудничества в рамках реализации идей открытости власти необходимо отметить, что хотя Российская Федерация в апреле 2012 года выразила намерение присоединиться к Международному партнерству “Открытое правительство”, однако, уже в мае 2013 года Президент России отложил вступление РФ в партнерство “Открытое правительство” в целях необходимости корректировки по срокам и по объему участия России в данной международной организации³⁰³.

Участие общественных структур в реализации “открытого правительства” в России, хотя и не столь заметно как в США, однако оказывает определенное влияние на формирование политической “повестки дня”. Главным образом, такое участие осуществляется в рамках работы официальных правительственных

27.09.2016); Постановление Правительства РФ от 26.07.2012 № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102158380> (дата обращения: 27.09.2016).

²⁹⁹ Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 644 «О Министре РФ» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/35306> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰⁰ Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. N 1187-р [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102166731> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰¹ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/ (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰² Официальный сайт «Открытого правительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰³ Статья: «Присоединение «для галочки» нам не нужно» [Электронный ресурс]. URL: http://open.gov.ru/blogs/5508049/?sphrase_id=136707 (дата обращения: 27.09.2016).

органов по делам “открытого правительства” (Правительственная комиссия по координации деятельности открытого правительства и Экспертный совет при Правительстве России). Среди наиболее активных представителей гражданского общества, участвующих в развитии проекта “открытое правительство” в России можно выделить автономную некоммерческую организацию “Информационная культура”, созданную в 2012 году³⁰⁴.

Тенденция к увеличению открытости власти находит выражение в особой форме реализации “открытого правительства” - доступе к открытым правительственным данным. Под открытыми данными понимается “официальная государственная информация, раскрытая властными органами и свободно доступная в онлайн-режиме для каждого, в том числе, для повторного использования и републикации без ограничений”³⁰⁵. Существенный признак открытых данных - это их машиночитаемый характер, возможность использования этих данных на основе информационных систем.

Польза открытых данных очевидна - применение ранее недоступной информации из государственных информационных ресурсов способно принести значительные положительные эффекты (как экономического, так и политического характера). На основе открытых данных коммерческие и некоммерческие организации могут создавать программные продукты (приложения) для различных электронных устройств с целью минимизации издержек пользователей на поиск и обработку информации. Это значительно увеличивает коэффициент полезного действия обработанной или созданной государством информации, так как эти сведения многократно используются обществом для решения самых разных задач. Политический эффект публикации открытых данных заключается в возможности общества осуществлять мониторинг и контроль за деятельностью властных органов на основе публично доступной информации. Такая система контроля в перспективе ведет к большей ответственности власти за принимаемые

³⁰⁴ Официальный сайт АНО «Информационная культура» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.infoculture.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).

³⁰⁵ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 2. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 27.09.2016).

решения с одной стороны, и к попытке расширения перечня информации ограниченного доступа, с другой стороны.

В целях реализации данного направления развития ЭП, в России создан Портал открытых данных РФ³⁰⁶, на котором публикуются наборы данных по различным тематикам (государство, экономика, образование, здоровье, экология, транспорт, культура и т.д.). Отмечается, что Портал открытых данных РФ – это “один из ключевых инструментов реализации государственной политики в области открытых данных, которому отводится роль системообразующего элемента, ядра экосистемы открытых данных РФ”³⁰⁷. На уровне субъектов РФ данное направление представлено, в частности, Порталом открытых данных Правительства Москвы³⁰⁸. По состоянию на 06.10.2016 на данном информационном ресурсе представлено 519 наборов данных³⁰⁹.

Между тем процесс публикации открытых данных ограничивается рядом схожих для многих стран вызовов. Как отмечается в обзорном исследовании ООН по ЭП за 2016 год³¹⁰ государства, как правило, сталкиваются с восемью ключевыми факторами, определяющими успех или неуспех в проведении политики публикации открытых данных, а именно: приверженность государства принципам открытых данных; законодательная регламентация; институциональная структура; ответственность и компетентность внутри правительства; наличие утвержденных процедур управления данными; потребность в открытости данных; вовлеченность и компетентность общества в вопросах открытых данных; финансирование программ открытых данных; наличие национальной технологической инфраструктуры открытых данных.

³⁰⁶ Портал открытых данных РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰⁷ Портал открытых данных РФ. О проекте [Электронный ресурс]. URL : <http://data.gov.ru/o-proekte> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰⁸ Портал открытых данных Правительства Москвы. [Электронный ресурс]. URL : <http://data.mos.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).

³⁰⁹ Портал открытых данных Правительства Москвы. Наборы данных. [Электронный ресурс]. URL : <http://data.mos.ru/opendata?categoryId=221&IsActual=true> (дата обращения: 27.09.2016).

³¹⁰ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проблемы, которые приходится решать государствам при проведении политики открытых данных идентичны проблемам, которые приходится решать при развитии ЭП в целом. На наш взгляд, наиболее актуальными для России являются вопросы вовлеченности и компетентности общества в сфере открытых данных, а также проблема ответственности и компетентности внутри правительства. Эти аспекты реализации концепции “открытой власти” как бы образуют два полюса роста, способных при должном внимании со стороны политического руководства стать локомотивом развития не только “открытого правительства”, но и ЭП в целом.

Важным направлением развития “открытого правительства”, в рамках которого активно используются ИКТ, является обеспечение для граждан доступа к информации о государственных финансах. В России реализуется целый ряд проектов в этой сфере, отличительной чертой которых является декларирование простоты и понятности для граждан, публикуемых в сети “Интернет” данных. Министерство финансов РФ в этих целях издало отдельные Методические рекомендации по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме³¹¹. Согласно данному документу при составлении и публикации бюджетов рекомендуется обеспечить реализацию принципа понятности: “при использовании узкопрофессиональных терминов следует приводить их разъяснения (в том числе с приведением практических примеров)”, а в части информационной доступности действует правило: “бюджет для граждан следует публиковать в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», при этом “финансовым органам рекомендуется обеспечить обратную связь с гражданами”³¹².

Конкретными примерами публикации в сети “Интернет” информации о государственных финансах являются: федеральный проект “Электронный

³¹¹ Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н “Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме”.

³¹² Приказ Минфина России от 22.09.2015 № 145н “Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме”.

бюджет”³¹³, региональные проекты - “Открытый бюджет города Москвы”³¹⁴, “Открытый бюджет Московской области”³¹⁵, “Понятный бюджет Пермского края”³¹⁶. В частности, основной целью проекта “Электронный бюджет” заявлено “обеспечение прозрачности, открытости и подотчетности деятельности ... за счет ... применения информационных и телекоммуникационных технологий в сфере управления общественными финансами”³¹⁷.

В то же время, исследователи отмечают “относительную сложность для восприятия размещенных на сайте обучающих и справочных материалов, даже несмотря на использование схем и инфографики”, а также указывают на то, что “в рамках существующего функционала не предусмотрена возможность обсуждения пользователями параметров бюджета и возможности выдвижения инициатив”³¹⁸. В качестве условий развития сферы информирования общества о государственных финансах ученые справедливо называют необходимость повышения финансовой и компьютерной грамотности населения³¹⁹.

В исследовательской среде отмечается, что при реализации в России концепции ЭП “недооценена и утрачена в менее значимых решениях ... важнейшая (ее - *прим. автора*) цель - демократизация, формирование открытого общества, обеспечение прозрачности и доступности органов государственной власти”³²⁰. Правда в качестве причины утраты этой цели исследователь указывает на отсутствие правовой базы развития ЭП, а не на политические факторы. Другой исследователь, опираясь на концепцию открытого общества К. Поппера и формулируя “системообразующие компоненты “открытого бюрократизма”” (к

³¹³ Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». <http://budget.gov.ru>.

³¹⁴ Открытый бюджет Москвы = <http://budget.mos.ru/>.

³¹⁵ Открытый бюджет Московской области = <http://budget.mosreg.ru/>.

³¹⁶ Понятный бюджет. Открытый регион. Пермский край - <https://budget.permkrai.ru/>.

³¹⁷ Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”.

³¹⁸ Симонова К.С. Государственный бюджет: технологии повышения открытости бюджетной информации. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 110-летию со дня рождения В.В. Леонтьева. 2017. Издательство “Перо”. Москва. с. 216-224. С. 4.

³¹⁹ Лукьянова А.В., Сазонов С.П., Терелянский П.В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «Электронного бюджета» РФ. Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса / №2 (19) 2012.

³²⁰ Ефимов А.А. Проблемы реализации концепции ЭП в контексте становления открытой демократии в России. Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22. № 4. С. 80.

которым он относит регламентацию функций, прозрачность управленческой деятельности, контроль за ее осуществлением) замечает, что “все эти моменты отражены в концепции электронного правительства” и вместе с тем делает вывод о том, что в России “концепция пока не воплощена в жизнь”³²¹.

Тенденцию оценки степени реализации принципа открытости власти в России как неудовлетворительной продолжает Дьякова Е.Г. Она подчеркивает, что “открытое правительство” является наряду с “мобильным правительством” одним из двух главных направлений реализации ЭП, отводя “открытому правительству” роль “магистрального пути его развития”. Между тем, анализируя формы его реализации в России, исследователь подчеркивает, что “открытое правительство” активно присутствует в общегосударственной повестке дня, но его интерпретация отлична от принятой в мире³²². Еще более категоричен в этом отношении Кулик А.Н. Он отмечает, что реализация “открытого правительства” зависит “не столько от уровня проникновения Интернета в жизнь россиян и реального желания бюрократии использовать” данный потенциал, “сколько от готовности власти изменить модель правления, перейти от репрессий по отношению к оппозиции к “правлению в сотрудничестве””³²³. Вместе с тем, по мнению ученого ряд отечественных законодательных инициатив, ограничивающих отдельные права и свободы граждан, в том числе в сети Интернет, “заставляют сомневаться в такой готовности”³²⁴.

Представляется, что такой скептицизм в исследовательской среде в отношении реализации в России “открытого правительства” обоснован лишь отчасти. На наш взгляд, необходимо учитывать, что помимо политических и организационных причин, недостаточная реализация принципа открытости власти может быть обусловлена и наличием объективных факторов. Реализация “открытого правительства” требует времени и постоянного внимания со стороны

³²¹ Прокуратов И. В. Феномен открытого бюрократизма: размышляя над теорией открытого общества К. Поппера. Вестник Ивановского государственного университета. 2011. № 2. С. 50.

³²² Дьякова Е. Г. Эволюция ЭП как нормативного концепта: от оказания услуг к открытому правительству // Вестник НГУ. Серия: Философия. 2012. Т.10. Вып. 3. С. 134–138. С. 138.

³²³ Кулик А. Н. Governance 2.0: эволюция модели государственного управления в эпоху интерактивного интернета // Журнал «Политическая наука». 2013. № 1. с. 12-27, С. 25.

³²⁴ Там же. С. 25.

властей, преодоления сопротивления бюрократического аппарата. К тому же, необходимо учитывать и имеющиеся значительные позитивные перемены в этой сфере, которые стали результатом целенаправленной государственной политики российских властей.

В отношении влияния ИКТ на открытость власти и последствий этого влияния на политическое управление, можно сделать следующие выводы: во-первых, современное информационное общество заставляет политические власти быть более открытыми для социума (технологический детерминизм) и, во-вторых, развитие ИКТ создает больше возможностей для поиска, обработки и транслирования информации, способной влиять на политический процесс.

В целом, на наш взгляд “открытость власти” не должна рассматриваться как синоним “эффективности власти”. Как уже было отмечено в настоящем диссертационном исследовании эффективность процесса определяется его целью. Открытость власти не является самоцелью политического управления, она может выступать инструментом, как повышения эффективности управленческого процесса, так и негативно сказываться на его эффективности и, в связи с этим, требует выверенного использования. Негативное влияние открытость власти может оказывать на эффективность политического управления в случае, когда информация и сведения, к которым предоставляется доступ общественности, дискредитируют субъектов политического управления в представлении граждан и тем самым снижают степень их легитимности (в данном случае борьба за власть рассматривается в качестве одной из целей политического управления).

Таким образом, если абстрагироваться от ценностного контекста и рассматривать вопросы эффективности власти исключительно в логике достижения конкретных политических целей (главной из которых выступает борьба за доступ к властным ресурсам и удержание власти), то реализация принципа “открытости власти” посредством применения в этих целях инструментов ЭП может иметь и позитивные и негативные последствия. С одной стороны, применение новейших электронных технологий для реализации прав граждан на доступ к информации о власти способно повысить престиж властных

структур в общественном сознании, с другой стороны, применение этих технологий делает общество более информированным, а власти более уязвимыми для критики со стороны оппозиции.

В этих условиях политические элиты могут отдать предпочтение варианту выборочного доступа к информации и предусмотреть законодательные установления, ограничивающие его в отдельных случаях. Как представляется, в целом, стратегия политических элит в части предоставления доступа к информации, может основываться на соизмерении выгод и рисков, связанных с раскрытием информации, на результатах оценки того, что более критично для субъектов политического управления: раскрытие дискредитирующей власти информации или дискредитирующее власти ограничение доступа к ней. В каждом конкретном случае выбор зависит от соответствующего политического контекста.

При этом важно учитывать следующее: в отношении реализации принципа “открытости” фактором легитимности власти (и эффективности политического управления) в демократических государствах является устойчивость институционального поля раскрытия информации, - соответствующие процедуры доступа к информации должны быть стабильными и понятными для общества. Эпизодические вмешательства в установленные процедуры доступа к правительственной информации, регулярные изъятия и исключения из существующих институций будут снижать легитимность политических элит.

В случае рассмотрения эффективности политического управления с точки зрения достижения общественно значимых целей (повышение качества жизни граждан, социальное-экономическое развитие и др.) представляется, что применение электронных технологий при реализации принципа “открытости власти” может значительно способствовать росту указанной эффективности. Использование ИКТ позволяет сократить издержки социального взаимодействия в целях получения информации, необходимой для принятия решений в различных сферах общественной жизни. Возможность граждан обмениваться информацией, полученной от государства, позволяет более оперативно информировать власти

об имеющихся проблемах на всех уровнях публичного управления, что в частности может способствовать реформированию государственного аппарата.

В то же время в вопросах становления и развития демократических основ жизни общества не следует переоценивать значение использования ИКТ для обеспечения открытости власти. Как справедливо замечает, Р. Даль “в то время как технология дает возможность им (гражданам - *прим. автора*) следить за дискуссией и голосовать по обсуждаемым проблемам, последнее без адекватного понимания проблем не в состоянии гарантировать то, что одобренная гражданами политика защитит или позволит реализовать их интересы”³²⁵. Таким образом, вопрос состоит не в том: “дают ли новые технологии доступ к информации о власти?”, а, скорее в следующем: “увеличивают ли новые технологии возможность понимать эту информацию и делать на данной основе корректные выводы?”. Представляется, что технологии выступают только инструментом обработки информации и коммуникации, и ответ на вопрос о влиянии технологий на укрепление демократических институтов будет заключаться в том, как и для чего используется этот инструмент, а не в самом факте его использования.

Подводя итог анализу влияния ЭП на реализацию принципа открытости власти, а также рассматривая указанные вопросы в контексте воздействия на эффективность политического управления необходимо отметить следующее. Применение механизмов ЭП способно сделать власти более открытыми и доступными для граждан, электронные технологии обеспечивают оперативность и удобство обмена информацией между государственным аппаратом и гражданами, позволяют создать действенные инструменты общественного контроля. В то же время, в отношении эффективности политического управления использование ИКТ при реализации принципа открытой власти может приводить к различным результатам в зависимости от целей политического управления и характера использования указанных механизмов.

³²⁵ Даль Р.. Демократия и ее критики / Пер. с англ. Под ред. М.В.Ильина. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). — 576 с.. 2003, с. 515.

3.2. «Электронное правительство» в повышении эффективности «обратной связи» и политического участия

Внедрение ИКТ в деятельность органов публичной власти затрагивает такие ключевые элементы системы публичного управления как политическое участие и «обратная связь» граждан с государственными органами. Существенное преобразующее воздействие электронных технологий на указанные элементы политической системы находит выражение в новых концептуальных моделях политического управления. Одной из таких моделей является концепция «Правительство 2.0» (Government 2.0), в рамках которой государственный аппарат рассматривается как общая платформа, а выработка управленческих решений осуществляется на коллективной основе представителями власти и гражданского общества³²⁶. Данная концепция возникла как результат переложения на сферу взаимоотношений власти и граждан методики проектирования систем «Веб 2.0», которая в свою очередь восходит к статье 2005 года американского исследователя Тима О'Райли «Что такое Веб 2.0?»³²⁷. В основе этой методики лежит идея, согласно которой системы становятся тем лучше, чем больше людей ими пользуются.

Понятие «обратной связи» используется в кибернетическом подходе и системном анализе политики, наряду с такими категориями как «внешняя среда», «внутренняя среда», «закрытая система», «открытая система», «вход», «выход», «устойчивость системы», «сложность системы» и др. Основанные на идеях Д. Истона и Т. Парсонса системный и функциональный подходы к исследованию политического процесса выделяют «обратную связь» как одну из четырех основных фаз данного процесса, наряду с такими фазами как «вход», «конверсия» и «выход». В указанных концепциях «обратная связь» выполняет функцию коррекции системы, ее возврата в новую точку равновесия. Наличием

³²⁶ Ferenstein G. "Road to Government 2.0 Technological Problems and Solutions for Transparency, Efficiency and Participation" A Report of the 2012 Aspen Institute Forum on Communications and Society Washington, D.C. 2013 http://csreports.aspeninstitute.org/documents/RoadtoGovrnmnt_Final_text.pdf.

³²⁷ O'Reilly T. "What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software". 2005. <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>.

эффективных “обратных связей” обусловлена ключевая функция политической системы - ее способность реагирования и адаптации к внешней среде.

Шабров О.Ф. отводит “обратной связи” роль одного из двух главных компонентов политического управления. Соответственно под политическим управлением он предлагает “понимать функционирование в обществе таких политических механизмов, в которых субъекты и объекты связаны отношениями управления – власти и обратной связи”³²⁸. При этом само властное воздействие является “прямой связью”, а контроль за властью со стороны общества “обратной связью”.

Не вызывает сомнений то, что наличие действенных механизмов “обратной связи” субъекта управления с объектом является важнейшей составляющей эффективной управленческой деятельности. Поскольку процесс принятия политико-управленческих решений предполагает выбор одного из нескольких вариантов политического действия, включая определение цели и средств его осуществления, информированность лиц принимающих данные решения имеет критическое значение. Механизмы “обратной связи” граждан с властью выступают одним из ключевых каналов получения информации, необходимой в процессе управленческой деятельности.

В политическом процессе механизмы “обратной связи” граждан с властью могут также использоваться как удобный инструмент снятия социального напряжения и выхода из кризиса политического участия, а также применяться для повышения легитимности политической власти через формирование образа открытого к запросам граждан государственного аппарата. Отсутствие механизмов “обратной связи” или их низкая эффективность прямо отражаются на жизнеспособности политической системы. К примеру, по мнению Шаброва О.Ф. “игнорирование сигналов обратной связи было, думается, в числе главных причин крушения и Советского Союза”³²⁹.

³²⁸ Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997. <http://shabrov.info/Polupr/glava1.htm>.

³²⁹ Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997. <http://shabrov.info/Polupr/glava5.htm>.

Классические дефиниции политического участия определяют его как “законные действия граждан, имеющие целью влияние на избрание чиновников и/или действия, которые эти чиновники предпринимают”³³⁰, а также как “активность граждан с целью воздействия на принятие государственных решений”³³¹. Политическое участие с использованием ИКТ в научной литературе определяется как “электронное участие” (относительно электорального поведения обычно употребляют понятия “электронная демократия”, “кибердемократия” и др.).

Под “электронным участием” в обзоре ООН “Электронное правительство для будущего, которое мы хотим” за 2014 год понимается “процесс вовлечения граждан с использованием инфокоммуникаций в политику и процедуры принятия государственных решений для того, чтобы сделать государственное управление более представительным, всеобъемлющим, совместным и совещательным в целях решения конечных и инструментальных задач”³³². Российский ученый Чугунов А.В. определяет “электронное участие” как “комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении при принятии политических и управленческих решений”³³³. Поскольку основу “электронного участия” образует участие политическое, мы считаем возможным предложить более лаконичное определение этого явления: “электронное участие” - это политическое участие, осуществляемое на основе использования ИКТ.

В научной литературе, обзорах международных организаций, официальных правительственных актах, посвященных вопросам развития ЭП, уделяется значительное внимание внедрению инфокоммуникаций в механизмы “обратной

³³⁰ Verba, S., Nie, N. H., Kim, J-O. (1978). Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Chicago: Chicago University Press.

³³¹ Huntington, S. P. and Nelson, J. M. (1976) No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

³³² United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 62. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov-Complete-Survey-2014.pdf> (дата обращения: 27.09.2016).

³³³ Чугунов А.В. Электронное участие как канал обратной связи власти и граждан: проблемы институционализации. Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. Т. 5. № 4(17). С. 453-459. с. 454.

связи” и политического участия. Так, Кётен Г., Зоммер М., Вис-Зоммер В. при формулировании дефиниции ЭП определяют в качестве его составной части “вовлечение граждан и стимулирование общественного участия” в публичном управлении³³⁴. В обзоре ООН “Электронное правительство для будущего, которое мы хотим” за 2014 год отмечается, что “государство должно способствовать участию граждан в принятии решений и обеспечивать последовательную “обратную связь” в рамках консультирования с гражданами”³³⁵. В Системном проекте развития электронного правительства РФ до 2020 года указывается, что для реализации трансформационного сценария развития ЭП необходимо в частности осуществить “создание систем и сервисов электронного правительства, обеспечивающих участие гражданского общества и предпринимательства в разработке, принятии и реализации государственных и муниципальных решений”³³⁶.

Таким образом, среди методов и инструментов создания условий для эффективной “обратной связи” и участия граждан в процедурах подготовки и принятия государственных решений значительным потенциалом обладают ИКТ. Внедрение властью электронных технологий в процессы взаимодействия государственных и общественных структур продиктовано возрастающей эффективностью обмена информацией посредством данных технологий.

Представляется возможным выделить пять основных преимуществ, которые может обеспечить применение ИКТ в механизмах “обратной связи” и политического участия, а именно: оперативность, удобство, доступность, достоверность и экономичность. Вместе с тем, необходимо оговориться, что применение указанных технологий не обязательно приводит к обозначенным позитивным переменам: важно, как и где применяются инфокоммуникации.

³³⁴ Curtin Gregory G., Sommer Michael H., Vis-Sommer Veronika. The World of E-government. Haworth Press, 2003. 288 p. С. 2.

³³⁵ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want.: URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf С. 6.

³³⁶ Системный проект развития ЭП РФ <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/referat-ep.pdf> С. 13.

Оперативность “обратной связи” и политического участия обеспечивается благодаря ключевому свойству электронных технологий, - повышению скорости обмена данными и обработки информации. Инфокоммуникации позволяют создать инструменты практически мгновенной передачи информации от объекта управленческого воздействия к субъекту. Более того, указанные технологии обеспечивают возможность субъекта автоматически обрабатывать большие объемы поступающей в рамках “обратной связи” информации (группировать по различным признакам, анализировать, осуществлять поиск и др.).

Удобство “обратной связи” и политического участия достигается за счет сокращения издержек граждан на получение и передачу информации. Сеть “Интернет”, современные персональные компьютеры, иные устройства, обеспечивающие передачу данных (в том числе беспроводным способом), позволяют в удобном для гражданина месте и в устраивающее его время выразить свое мнение по проекту нормативного акта, размещенному на официальном сайте в сети “Интернет”, качеству выполнения публичными органами власти своих обязательств (к примеру, в сфере городского хозяйства и др.) и другим вопросам публичного управления, а также принять участие в выработке политических решений.

При высоких показателях освоения электронных средств коммуникации населением, их распространенности во всех социальных группах и слоях, вне зависимости от региона проживания в пределах страны, данные средства и технологии делают “обратную связь” и участие в публичном управлении доступными для каждого, снижая действие таких традиционных ограничителей, как географические, социально-демографические и иные факторы. Это особенно актуально для стран с низкой плотностью населения и значительными региональными различиями. Доступность, в том числе обеспечивается благодаря публикации информации, требующей “обратной связи” от населения, в понятной для граждан форме, включая размещение в сети “Интернет” фото и видеоизображений, инфографики и других средств визуализации информации.

Достоверность информационного обмена между органами власти и гражданами достигается при внедрении новейших технологий идентификации и аутентификации участников взаимодействия (в том числе электронных подписей), а также технологии “блокчейн” (blockchain), представляющую собой распределенные реестры/базы данных. Эти технологии позволяют обеспечить прозрачность проводимых транзакций для всех участников и надежность хранения данных. Суть технологии “блокчейн” - ее децентрализация, отсутствие командного, административного центра, отсутствие необходимости “третьей доверенной стороны” при совершении транзакций. Широкое применение данных технологий не ограничивается финансовой сферой (создание криптовалют), но находит применение и в политическом процессе. Так, Аналитический центр Европейского парламента 29 сентября 2016 года опубликовал статью о применении технологий “блокчейн” в избирательном процессе³³⁷.

Экономичность “обратной связи” и политического участия при внедрении инфокоммуникаций обусловлена свойством электронных технологий снижать транзакционные издержки на информационное взаимодействие. Первоначальные финансовые вложения государства при внедрении электронных технологий в механизмы “обратной связи” и политического участия, безусловно, значительно превышают текущие расходы на поддержание традиционных каналов коммуникации. Однако в среднесрочной перспективе указанные вложения дают существенную экономию: снижаются расходы на содержание государственного аппарата, обеспечивающего сбор и обработку информации, сокращаются затраты на организацию различных форм политического участия граждан.

Следует отметить, что достижение вышеуказанных преимуществ во многом обусловлено распространенностью ИКТ в обществе, степенью компьютерной грамотности населения, развитием широкополосного доступа к сети “Интернет”, что в свою очередь зависит от уровня социально-экономического развития страны. Вместе с тем, еще более важным, чем инфраструктурные факторы,

³³⁷ What if blockchain technology revolutionised voting? Philip Nicholas Boucher [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA\(2016\)581918_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA(2016)581918_EN.pdf).

является наличие политической воли и выверенной государственной политики в данной сфере. При формальном использовании электронные технологии будут только укреплять существующие стандарты взаимоотношений власти и общества, отличающиеся в ряде случаев доминированием бюрократического аппарата.

Вместе с тем, при внедрении электронных технологий необходимо учитывать и возможные риски для механизмов “обратной связи” и политического участия. На наш взгляд, можно выделить четыре основные *угрозы*. Во-первых, апеллируя к доступности указанных механизмов вследствие использования электронных технологий, граждане могут требовать учета общественного мнения даже в тех, сферах, в которых необходимо экспертное знание. Вместе с тем, использование механизмов “обратной связи” и политического участия, несмотря на имеющиеся преимущества, зависит от специфики принимаемых решений и не всегда оправданно. Представляется очевидным, что решения, которые требуют наличия экспертных знаний и принимаются в особо значимых для государства сферах (оборона, межгосударственные отношения; экономика, налогообложение и др.) не могут выноситься для обсуждения и принятия решений широкими слоями населения.

Во-вторых, особенность применения ИКТ в механизмах “обратной связи” и политического участия заключается в том, что указанные технологии значительно упрощают возможность для граждан обратиться к властным органам. Такая доступность приводит к повышению давления на механизм принятия решений в государстве, росту количества обращений к государственным органам. Как отмечают Купряшин Г.Л. и Соловьев А.И. «многообразие формальных и неформальных субъектов, представляющих массу общих и частных интересов, с одной стороны, повышают способность государства реагировать на общественные проблемы, а с другой – технологически затрудняют преобразования этой реакции в конкретные решения»³³⁸.

³³⁸ Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление. – М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1996. С. 43-47.

В-третьих, в условиях недостаточного освоения компьютерных технологий населением и отсутствия контроля со стороны институтов гражданского общества за использованием этих технологий в государственном секторе, государство может применять инфокоммуникации в манипулятивных, пропагандистских целях, имитируя свободное принятие решений и учет мнения граждан. Для того, чтобы минимизировать указанный риск необходимо обеспечить прозрачность использования электронных технологий, возможность контроля со стороны гражданского общества, открытость и доступность используемых программных компонентов. Такие меры реализуемы при наличии регулятивной среды, отвечающей требованиям современного информационного общества.

В-четвертых, с ростом степени проникновения информационных технологий в различные сферы экономики и управления повышается степень зависимости указанных сфер от возможных (случайных или преднамеренных) сбоев в работе информационных систем. Организованные атаки на системы информационной безопасности, кибертерроризм, кибершпионаж, программные сбои вследствие человеческой ошибки и др., - указанные риски существенно осложняют внедрение электронных технологий в такие чувствительные с политической точки зрения сферы как механизмы “обратной связи” и участия населения в принятии государственных решений.

Переходя к рассмотрению практической реализации внедрения инфокоммуникаций в указанные сферы необходимо отметить наличие разных подходов к оценке уровня электронного участия и “обратной связи”. Так, для определения уровня развитости электронного участия граждан в обсуждении и подготовке государственных решений ООН использует трехуровневую модель, которая отражает рост степени вовлеченности граждан от «пассивной» к «активной» форме³³⁹. Первый уровень электронного участия обозначен как «электронное информирование» (e-information) и характеризуется

³³⁹ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. С. 62-74. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 27.09.2016).

предоставлением гражданам информации о деятельности государственных органов, в том числе по запросам граждан. Второй уровень именуется «электронным консультированием» (e-consultation) и включает в себя процедуры обсуждения гражданами государственной политики и услуг, предоставляемых органами власти. И, наконец, третий уровень электронного участия определяется как «электронное принятие решений» (e-decision-making). Данный уровень предполагает участие граждан в выработке государственных решений и корректировке процедур предоставления государственных услуг.

Другую классификацию предлагает А. Майер, который выделяет пять уровней электронного участия, начиная с информационного обмена и дискуссий по актуальным темам и заканчивая участием в принятии решений, голосованием и выборами в электронной форме³⁴⁰. Первый уровень электронного участия, – «Портал ЭП» («eGovernment Portal») – предполагает участие граждан в выборе возможности получения государственных услуг, как в электронном виде, так и в традиционном, бумажном. Второй уровень, – «Электронное обсуждение» («eDiscussion») – характеризуется наличием интернет-площадок для обсуждения различных проектов и вынесением их для рассмотрения органами власти. Третий уровень, – «Электронное участие» («eParticipation») – предусматривает вовлечение граждан в процесс подготовки государственных решений на ранних стадиях. Четвертый уровень, – «Электронное голосование» («eVoting») – устанавливает возможность участия граждан в голосовании по общественным вопросам и публикацию результатов голосования. Пятый уровень, – «Электронные выборы» («eElection») – определяет процедуры избрания политических кандидатов посредством электронных выборов.

Изучением моделей «обратной связи» и электронного участия занимается также Democracy network (DEMO-net), представляющая собой сеть научно-

³⁴⁰ Andreas Meier. eDemocracy & eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012 – С. 149-159.

исследовательских проектов под эгидой Европейской комиссии. Исследователи выделили 11 инструментов “обратной связи” и электронного участия³⁴¹:

1. *Предоставление информации.* Обеспечивается предоставление полной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти.

2. *Создание групп электронного участия.* Создаются условия для образования на основе ИКТ инициативных групп по обсуждению проектов официальных решений, разработке предложений, обмена мнениями и информацией между участниками групп.

3. *Электронные консультации.* Гражданам предоставляется возможность выражать свои позиции относительно различных проблем, а представителям властных структур обеспечивается доступ к мнениям и замечаниям активных граждан.

4. *Проведение кампаний/публичных акций.* Инструмент позволяет организованно проводить с использованием ИКТ акции в поддержку тех или иных вариантов решений органов власти.

5. *Предвыборные кампании.* ИКТ используются для проведения предвыборных кампаний, включая он-лайн дебаты кандидатов, обсуждение предвыборных программ партий, обмен мнениями между избирателями.

6. *Обсуждение.* Посредством использования ИКТ обеспечивается свободное общественное обсуждение проектов решений органов государственной власти без участия их представителей.

7. *Дискурс.* Предполагается обсуждение и совместная выработка решений гражданами и представителями власти.

8. *Разрешение конфликтных ситуаций.* Использование ИКТ для досудебного разрешения споров, связанных с проблемными вопросами взаимоотношений между властью и гражданами.

9. *Экологический мониторинг и планирование.* Инструмент контроля за экологической ситуацией и городским планированием, предполагающий

³⁴¹ DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series №1. 531, 2007. URL: <http://participedia.net/en/organizations/demo-net>.

информирование власти о существующих экологических проблемах и совместное обсуждение возможностей их минимизации.

10. *Опросы граждан.* Проведение с использованием ИКТ опросов общественного мнения по актуальным вопросам деятельности властных органов.

11. *Он-лайн выборы.* ИКТ используются для проведения голосования и избрания представителей законодательных органов власти.

В качестве примеров реализации механизмов обратной связи и политического участия с использованием элементов ЭП можно привести продвигаемые региональными властями города Москвы проекты «Активный гражданин» и «Наш город» которые направлены на стимулирование участия населения в решение текущих вопросов функционирования городской среды посредством проведения опросов, публичных слушаний, сбора предложений и голосований по ним с использованием информационных ресурсов в сети «Интернет».

Проект «Активный гражданин», стартовавший в 2014 году, позиционируется в качестве “площадки для проведения открытых референдумов в электронной форме”³⁴². На голосование выносятся широкий круг вопросов районного, окружного и общегородского значения от переименования станции метро и определения цвета трибун стадиона до таких социально острых вопросов как “реновация пятиэтажек”. Согласно Отчету за 2016 год за время существования проекта реализовано 850 решений, принятых по инициативе участников проекта, количество которых по состоянию на июнь 2017 года составило - 1 851 304 человек³⁴³. Координаторы проекта активно вовлекают в него жителей города Москвы посредством различных стимулирующих инструментов (начисление баллов активным участникам с возможностью их обмена на городские услуги и др.).

³⁴² Портал «Активный гражданин». О проекте «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/info> (проверено 03.12.2016).

³⁴³ Портал «Активный гражданин». Отчет по проекту Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/otchet2016> (проверено 03.12.2016).

На наш взгляд проект “Активный гражданин” можно считать достаточно успешной попыткой городских властей вовлечь граждан в институционализированное участие в выработке и принятии решений по вопросам местного и общегородского значения. Безусловно, важной задачей, решению которой способствует реализация проекта, представляется преодоление свойственного российской политической культуре патернализма в отношениях власти и общества. Среди возможных недостатков и рисков реализации проекта, разработчики, на наш взгляд, должны обратить внимание на два обстоятельства. Во-первых, подавляющее большинство вопросов, поставленных на голосование не являются существенными с точки зрения увеличения издержек городских властей на реализацию возможных альтернатив, - как правило, любой из вариантов решения устраивает организаторов голосования. Во-вторых, необходимо осуществлять постоянный контроль за формой постановки вопросов на голосование, которая может заранее определять предпочтения голосующих. К примеру, мнения экспертов по поставленным на голосование вопросам, указываемые в целях большей информированности голосующих, могут влиять на выбор того или иного варианта решения.

Немного иную направленность имеет проект “Наш город”, который предлагает гражданам интернет-площадку для «конструктивного диалога между жителями и органами исполнительной власти города Москвы по конкретным вопросам городского хозяйства»³⁴⁴. На данном информационном ресурсе представлено 27 тематик, по которым можно направить сообщение. Среди этих тематик: дворовые территории, дороги, общественный транспорт, учреждения социальной сферы, полиция и др. Внутри каждой тематики представлен раздел с темами сообщений и подраздел с конкретным примером сообщения, что с одной стороны облегчает ориентирование пользователя в информационном ресурсе, но с другой стороны, может ограничивать его выбор. Основная направленность данного ресурса – это сообщения о выявленных нарушениях в работе городских

³⁴⁴ Портал «Наш город». О портале «Наш город». URL: <http://gorod.mos.ru/?show=about> (проверено 03.12.2016 г.).

структур, контроль со стороны граждан за исполнением городскими службами своих функций. По состоянию на июнь 2017 года в качестве решенных фигурировало - 1 837 053 проблем, 40 138 - значились в стадии решения, а общее количество опубликованных сообщений составляло - 2 718 403³⁴⁵.

Проект «Наш город» представляется ярким примером реализации механизмов «обратной связи» с использованием ИКТ. Благодаря проекту население обретает реальные инструменты воздействия на низшие уровни власти (муниципалитеты, управы и т.д.). Электронные технологии увеличивают прозрачность процесса выявления и устранения проблем: широко применяется фотофиксация нарушений и результатов их устранения, переписка осуществляется также в электронной форме, что сокращает сроки решения волнующих граждан вопросов. С точки зрения вышестоящих структур, использование электронных технологий упрощает возможность осуществления контроля за соблюдением нижестоящими органами власти своих обязанностей по жалобам жителей, поступающим в рамках проекта.

Из недостатков проекта указывают в частности на возможность использования данного интернет-ресурса в целях, не связанных с функционированием городского хозяйства. Отмечается, что портал «Наш город» «может представлять собой инструмент для выражения личной неприязни в адрес сотрудников органов исполнительной власти»³⁴⁶. В качестве примера приводятся данные о том, что один из пользователей портала в период с 15 по 31 марта 2017 года «оставил 412 сообщений по району Северное Медведково..., что составляет около 30 сообщений в день»³⁴⁷. Вместе с тем, такие случаи не являются распространенными и, на наш взгляд, могут быть минимизированы посредством модернизации портала и совершенствования правил его использования.

В целом, относительно проектов «Активный гражданин» и «Наш город» необходимо отметить, что их позитивная динамика и впечатляющие

³⁴⁵ Портал «Наш город». Полезная информация. URL: <http://gorod.mos.ru/?show=info> (проверено 03.12.2016 г.).

³⁴⁶ Генералова О.И. «Оценка эффективности московского портала «Наш город». Материалы Ивановских чтений. 3 (14). 2017 С. 29-35. С. 3.

³⁴⁷ Там же. С. 3.

статистические данные не должны заслонять сопутствующий политический аспект данных инициатив, состоящий, на наш взгляд, в стремлении властных структур соответствовать требованиям меняющейся социальной среды. В этой связи представляется, что данные проекты, в том числе направлены на повышение легитимности властных институтов и формирование поддержки со стороны населения, основанной на мнении о власти, как отвечающей требованиям современных моделей электронного управления и использующей механизмы электронной демократии. Важным является также вопрос формирования института социальной ответственности за решения, принимаемые в рамках этих проектов.

В научной литературе обращается внимание на то, что данные проекты оставляют право принятия окончательного решения за властью, поскольку “результаты голосований на электронном референдуме не имеют юридической силы, а являются консультативным агентом в выборе возможных управленческих решений и ресурсом поддержки инициатив горожан. В результате мы получаем все тот же черный ящик, который только стал более технологичным”³⁴⁸. Важно также осознавать, что для проявления реальных социально-политических последствий применения механизмов электронного участия граждан в выработке государственных решений необходимо наработать определенный опыт использования данных инструментов как властью так и социумом³⁴⁹.

Вместе с тем, реализация проектов “Активный гражданин” и “Наш город” внесла существенный вклад в успех города Москвы в сфере построения ЭП, подтвержденный ООН – в рейтинге городов мира по развитию ЭП Москва заняла первое место среди 40 городов, опережая Лондон (4-ое место), Сеул (7-ое место) и Нью-Йорк (14-ое место)³⁵⁰.

³⁴⁸ Перезолова А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2. С. 108-113.

³⁴⁹ Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно- коммуникационные технологии – лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. С. 94-100.

³⁵⁰ The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. С. 159.

Своеобразной формой “обратной связи” и электронного участия населения в политическом управлении можно считать федеральный проект “Российская общественная инициатива”³⁵¹. Оператором данного интернет-ресурса является российская некоммерческая организация “Фонд информационной демократии”, одной из задач которого заявлено создание механизмов “постоянного и прямого действия, эффективных каналов диалога, общественного контроля, коммуникаций и “обратной связи””³⁵². Ключевыми функциями данного проекта являются: 1) возможность подать свою инициативу; 2) возможность проголосовать за ранее поданные инициативы. Установлены критерии признания инициативы поддержанной - не менее 100 тыс. голосов граждан - в поддержку инициативы федерального уровня и не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего субъекта РФ или муниципального образования - в поддержку инициатив соответствующего уровня³⁵³. По состоянию на июнь 2017 года указанный барьер прошли всего 13 инициатив³⁵⁴. Инициатором проекта “Российская общественная инициатива” можно считать главу государства, который предложил соответствующий механизм в программной статье 2012 года “Демократия и качество государства”³⁵⁵.

На наш взгляд проект “Российская общественная инициатива” является полезной по замыслу, но не совсем удачной по реализации попыткой создать инструмент электронной демократии и вовлечь общество в процесс выработки государственных решений. Это подтверждается в частности незначительным количеством инициатив, преодолевших барьер голосования за все время реализации проекта, а также тенденцией к спаду активности пользователей данного интернет-ресурса. Как представляется, можно выделить две основные

³⁵¹ Российская общественная инициатива. URL: <https://www.roi.ru/>.

³⁵² Фонд информационной демократии. URL: <http://www.f-id.ru/about/>.

³⁵³ Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/.

³⁵⁴ Российская общественная инициатива. <https://www.roi.ru/complete/>.

³⁵⁵ Демократия и качество государства. Газета "Коммерсантъ" № 20 от 06.02.2012, стр. 1. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/1866753>.

причины, обусловившие отсутствие широкой поддержки проекта населением: во-первых, дискредитация проекта рядом отклоненных властью инициатив, что привело к падению его популярности среди граждан, и, во-вторых, излишне высокие требования к инициативам в части количества голосов, необходимых для их принятия к рассмотрению.

На имеющиеся недостатки проекта обращают внимание и в научной литературе. В частности, рассматривая роль экспертной группы, принимающей решения о реализации принятой инициативы, Казьмина Е.А. задается вопросом “А наделена ли группа правом принимать подобного рода решения?”³⁵⁶. По ее мнению, немаловажно также то, что отсутствует возможность обжалования решений экспертной группы по отклоненным инициативам. Интересен также вывод Давыдовой М.Л., которая отмечает, что при реализации проекта “складывается впечатление простой имитации демократии”. Она считает, что в этой ситуации “фактически гораздо более реализуемой оказывается цель легитимации решений государственной власти. Вероятно, в этой цели нет ничего плохого, если не маскировать ее под другие благие пожелания, а открыто выходить на диалог с обществом”³⁵⁷.

Федеральный портал проектов нормативных правовых актов (<http://regulation.gov.ru/>) является еще одним инициированным властью инструментом “обратной связи” от общественности и ее участия в процедурах принятия политических решений. Главное назначение данного ресурса - это размещение информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Целым рядом постановлений Правительства РФ предусмотрена обязательность публикации проектов актов на этом портале в целях проведения

³⁵⁶ Казьмина Е.А. “Правовые последствия поддержки гражданами РФ общественных инициатив, направленных с использованием интернет-ресурса ”Российская общественная инициатива”. Вестник алтайской академии экономики и права. № 3 (41). 2015 с. 74-76. С. 76.

³⁵⁷ Давыдова М.Л. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива». Вестник волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. № 2. 2015 с. 58-67. С. 65.

независимой антикоррупционной экспертизы³⁵⁸, обеспечения оценки регулирующего воздействия проектов актов³⁵⁹, обеспечения оценки фактического воздействия принятых актов³⁶⁰, информирования общественности и обеспечения рассмотрения проектов федеральных государственных образовательных стандартов³⁶¹ и др.

Сам факт наличия такого информационного ресурса является позитивным шагом в направлении формирования институтов “обратной связи” и вовлечения общества в выработку государственной политики. Данный портал выполняет не только функцию информирования общественности о подготовке тех или иных актов, но также предоставляет зарегистрированным пользователям возможность оставить свое мнение по проекту акта. По состоянию на июль 2017 года общее количество проектов нормативных правовых актов, размещенных на портале, составило - 43 396. При этом ряд функций доступно только определенным категориям пользователей. К примеру, возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы предоставлена только аккредитованным Минюстом России юридическим и физическим лицам.

Вместе с тем, в целом данный интернет-ресурс представляется несколько “фасадным”, его функциональность существенно ограничена. Из заявленных на портале функций (узнать, обсудить, оценить, предотвратить, проверить) для граждан, по сути, доступны только две: возможность получить информацию и высказать свои предложения. При этом предложения и замечания граждан направляются разработчику проекта, а не публикуются на портале по мере поступления для ознакомления с ними других участников. После обобщения (и возможно, редакции) разработчик публикует таблицу поступивших предложений

³⁵⁸ Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти", Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

³⁵⁹ Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 № 1318 "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ".

³⁶⁰ Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 № 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ".

³⁶¹ Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 № 661 "Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений".

и ответов на них. Таким образом, действительное открытое обсуждение гражданами проектов на данном ресурсе не предусмотрено. Указанное справедливо и для других обозначенных на портале функций.

В целом такая функциональная ограниченность производит впечатление недостаточной проработанности этого инструмента. Косвенно об этом свидетельствуют невысокие показатели посещаемости ресурса, пользовательской активности и др. К примеру, по состоянию на июль 2017 года в разделе “Форум” ресурса, представлено только 5 тем, а общее количество размещенных по ним сообщений - 17. Среднее количество просмотров проектов актов, размещенных на данном портале, составляет около - 100. Вместе с тем, встречаются и резонансные проекты, вызывающие высокую заинтересованность граждан. В частности по проекту федерального закона “Об установлении запретных для плавания районов в акватории, в пределах которой вводятся усиленные меры безопасности, правил для таких районов, а также случаев, при которых вводимые ограничения не применяются” представлено 68 предложений, многие из которых учтены.

Среди зарубежных практик организации “обратной связи” и включения общественности в процессы решения публичных проблем на основе инфокоммуникаций можно привести пример проекта SLB Connect (Service Level Benchmarking) в Индии, направленного на вовлечение граждан в обеспечение предоставления государством качественных услуг водоснабжения и канализации³⁶². У граждан появляется возможность с использованием мобильных технологий информировать городские службы о действительном качестве предоставляемых услуг в традиционно острой для Индии сфере обеспечения населения чистой водой³⁶³.

Другим зарубежным примером может служить платформа SeeClickFix (<https://seeclickfix.com/>), своеобразный аналог московского портала “Наш город”,

³⁶² Using Technology to Track How Citizens Experience Water Service Delivery in India. URL: <https://www.wsp.org/FeaturesEvents/Features/using-technology-track-how-citizens-experience-water-service-delivery-india>.

³⁶³ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf С. 160.

появившийся в США в 2008 году как частная инициатива и впоследствии ставший международным проектом, основой которого выступают сайт в сети “Интернет” и мобильное приложение, обеспечивающие пользователям возможность фиксировать (фото и видеозапись) проблемы (дорожные ямы, незаконные свалки, порча городского имущества и др.) и направлять в органы власти сообщения о них³⁶⁴. Похожим функционалом обладает и проект FixMyStreet (<https://www.fixmystreet.com/>), (<http://fixmystreet.org/>), созданный в Великобритании некоммерческой организацией MySociety и предназначенный для просмотра, обсуждения или направления местным органам власти сообщений о наличии проблем в сфере городского хозяйства (разбитый тротуар, недостатки уличного освещения и др.), а также отслеживания процесса их решения указанными властями³⁶⁵.

Сопоставляя российские и зарубежные практики использования ИКТ в механизмах “обратной связи” и участия населения в принятии государственных решений необходимо отметить превалирование в России проектов, инициированных государством. Напротив, зарубежная практика, как правило, представлена частными проектами, которые по мере развития находят поддержку у государственных структур. Представляется, что одной из причин такой диспропорции является свойственная российской политической культуре ориентированность на санкционированные властью институты и недостаточное развитие частной инициативы. Вместе с тем, на наш взгляд, в условиях стремительного развития новейших технологий информационного обмена активное участие институтов гражданского общества и коммерческого сектора в указанных процессах будет иметь решающее значение для успешного конкурирования с мировыми лидерами в данной сфере.

³⁶⁴ Becerril-Chavez M., Lindemann K., Mayernik J., Ralbovsky J. “A SeeClickFix for Public Participation? Assessing the feasibility of an online platform for evaluating public participation activities”. 2012 https://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/a_see_click_fix_for_public_participation_assessing_the_feasibility....pdf.

³⁶⁵ King Stephen F. and Brown P. Fix My Street or Else: Using the Internet to Voice Local Public Service Concerns. 2007, Macao <http://groups.dowire.org/groups/ukie/files/f/480-2008-06-02T110341Z/King%2520and%2520brown%2520fix%2520my%2520street.pdf>.

Обобщая полученные в ходе анализа результаты можно сделать следующие выводы. Соблюдение принципа “обратной связи” между властью и гражданами позволяет обеспечить эффективное политическое управление и стабильность политической системы в целом. Инструменты ЭП способны существенно повысить качество “обратной связи” и политического участия, делая их более оперативными, удобными, доступными, достоверными и экономичными. Среди преимуществ внедрения ЭП в указанные сферы можно выделить рост качества мониторинга эффективности управленческого воздействия властных структур и обеспечения контроля деятельности промежуточных и низовых звеньев государственного аппарата, снятие социального напряжения и выход из кризиса политического участия, повышение легитимности политической власти через формирование открытого к запросам граждан государственного аппарата.

В то же время, применение инфокоммуникаций в сфере “обратной связи” и политического участия сопряжено с определенными рисками, в числе которых можно обозначить излишнюю политизацию социума ввиду доступности новых технологий, повышение общественного давления на механизм принятия решений в государстве, манипуляции и пропаганду с использованием инфокоммуникаций, угрозы технических сбоев и информационно-технологических диверсий.

Следует также учитывать, что возможность использования механизмов ЭП для обеспечения эффективного политического участия и “обратной связи” граждан с властными структурами определяется рядом необходимых условий. Среди значимых предпосылок следует отметить достаточный уровень развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, включая наличие широкополосного доступа к сети “Интернет” и высокую компьютерную грамотность населения. Указанные предпосылки основаны на необходимости обеспечения учета всего спектра мнений различных страт общества, включая социально незащищенные группы населения, доступ которых к средствам интернет – коммуникаций часто ограничен. Важными факторами являются разработка и принятие законодательных актов, закрепляющих легитимность процедур и решений, принимаемых по результатам он-лайн обсуждения, а также

институционализация отношений в сфере электронного участия граждан в целом. Критическое значение имеет также наличие политической воли и последовательной государственной политики в указанной области. Формальное применение инфокоммуникаций без изменения логики административных процессов будет только укреплять имеющиеся стандарты взаимоотношений власти и общества, которые в ряде случаев отличаются доминированием административного аппарата.

3.3. Ключевые мировые тенденции развития “электронного правительства”

Необходимость изучения ключевых тенденций развития ЭП в мире обусловлена возрастающей потребностью современных государств в определении наиболее перспективных направлений проектирования электронного публичного управления. Эта потребность, в свою очередь, определяется желанием минимизировать издержки, связанные с реализацией ЭП, избежать ошибок других стран в данной сфере, увеличить преимущества, предоставляемые ИКТ. Для решения этих задач необходимо установить наиболее передовые концепции и модели реализации ЭП, представленные ведущими государствами мира, - США, Китай и др. В то же время, следует учитывать и специфику развития электронного публичного управления в разных странах, обусловленную различиями политического, социально-экономического и культурного характера этих государств.

В научной литературе отмечается, что большинство теоретических построений рассматривают внедрение ЭП в контексте необходимости нивелирования национальных особенностей государств - реципиентов. Переход к ЭП трактуется в этих теориях как универсальная реформа управленческих процессов в государстве, которая направлена на решение схожих проблем, стоящих перед современными странами и, вследствие этого, данные проблемы подлежат решению аналогичными методами и средствами. Из этого напрашивается вывод о несовершенстве указанных теоретических моделей ЭП и необходимости их пересмотра в целях учета всего многообразия явлений реальной жизни³⁶⁶.

Вместе с тем, не отрицая важности учета специфики политико-административного устройства и методов управления отдельных стран при внедрении ЭП, следует отметить, что центральный элемент ЭП, а именно

³⁶⁶ Дьякова. 2013. Сфера трансфера. Технологии ЭП в национальном контексте // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.94-101.

применение ИКТ властными органами, остается неизменным, вне зависимости от страны реализации. Для конструктивной критики универсальности теоретических моделей ЭП представляется целесообразным выявлять конкретные аспекты и направления информатизации власти, которые могут, а в некоторых случаях должны, варьироваться в зависимости от особенностей страны, реализующей концепцию ЭП и, как следствие, находить отражение в теоретических моделях. Это могут быть, к примеру: наборы различных каналов коммуникации населения с властью, такие как многофункциональные центры предоставления услуг, центры телефонного обслуживания населения, порталы государственных услуг, мобильные приложения, личный прием отдельных категорий граждан (в зависимости от развитости соответствующей инфраструктуры и особенностей социально-демографического характера, а также плотности проживания населения на определенной территории); интеграция различных уровней и ветвей власти на основе электронных технологий (в зависимости от административно-территориального устройства конкретного государства); использование элементов ЭП в приграничных отношениях и международных связях (что обусловлено территориальным расположением государства и спецификой его международных отношений); применением элементов электронного участия для реализации принципов прямой демократии (в зависимости от особенностей политического режима страны и зрелости соответствующих политических институтов) и др.

Следовательно, только в конкретном разрезе можно определить национальную специфику реализации концепции ЭП, основывающуюся на учете интересов общества и власти отдельно взятого государства. Именно этим (отсутствием возможности предусмотреть исчерпывающий перечень национальных особенностей стран, реализующих ЭП), на наш взгляд, обусловлен универсальный характер большинства теоретических моделей ЭП.

Тенденции развития ЭП представляется целесообразным рассматривать на примере отдельных государств, в которых эти тенденции имеют наиболее яркое и своеобразное преломление в силу отличий политического и культурного свойства. Это позволяет проследить влияние национального контекста на развитие ЭП, а

также учесть факторы социо-политического характера, обуславливающие возникновение специфических форм и направлений внедрения ИКТ в деятельность органов публичной власти. Для решения указанных задач рассмотрим специфику развития ЭП в США и Китае.

Существенным для анализа основных тенденций развития ЭП в современном мире является рассмотрение опыта США. Как известно именно в США впервые начал использоваться термин «electronic government» в официальном употреблении представителями власти. Проводившаяся при президенте Б. Клинтоне реформа государственного управления, предусматривала повышение качества коммуникации между властью и обществом, рост эффективности государственного управления, вовлечение населения в выработку политических решений. Для выполнения указанных задач необходимо было активно применять ИКТ в государственном управлении. Вице-президент США А. Гор в 1991 обозначил эти процессы под термином – «электронное правительство»³⁶⁷. Среди основных концептуальных и законодательных документов, определяющих направления и особенности развития ЭП в США можно выделить Закон 2002 года «Об электронном правительстве» и Стратегию цифрового правительства³⁶⁸.

Административно-бюджетное управление администрации президента США (Office of Management and Budget, OMB) в соответствии с требованиями Закона 2002 года «Об электронном правительстве» ежегодно докладывает о статусе развития ЭП в стране в Конгрессе США. В Докладе Конгрессу США о ходе выполнения Закона 2002 года «Об электронном правительстве» за 2015 финансовый год³⁶⁹ сообщается, в частности, что проекты, финансируемые из

³⁶⁷ Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: стимул для трансформации государства или институциональный миф?// Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.101-109, Дьякова. 2013. Сфера трансфера. Технологии электронного правительства в национальном контексте // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.94-101.

³⁶⁸ Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People» (May 23, 2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/23/presidential-memorandum-building-21st-century-digital-government> (дата обращения: 28.02.2017).

³⁶⁹ FY15 Report to Congress on the Implementation of the E-Government Act of 2002 (June 17, 2016) стр.10 [Электронный ресурс]. URL:

Фонда электронного правительства, реализуются в трех направлениях: 1) мероприятия по обеспечению большей доступности для общества информации и услуг федерального правительства; 2) мероприятия, направленные на облегчение взаимодействия общества и федерального правительства при получении государственных услуг, социальных выплат, ведении предпринимательской деятельности, доступа к информации и других формах взаимоотношений с властью; 3) мероприятия, обеспечивающие извлечение выгод от использования ИКТ федеральными органами власти при распространении информации и взаимоотношениях как друг с другом, так и с местными органами власти.

Основными целями Стратегии цифрового правительства, опубликованной на сайте Управления электронного правительства и информационных технологий администрации президента США³⁷⁰, являются:

- обеспечение для общества и возрастающей доли мобильных трудовых ресурсов доступа к официальной информации и государственным услугам в любом месте, в любое время, с использованием любого устройства (при этом в данном документе приводятся данные о значительном росте доли пользователей мобильных устройств подвижной радиотелефонной связи (смартфоны) по сравнению с персональными компьютерами);
- обеспечение использования государственными органами новых технологий, устройств, приложений и сведений умным, надежным и доступным способом;
- обеспечение использования официальной государственной информации для стимулирования инновационной деятельности в масштабах страны и улучшения качества государственных услуг, предоставляемых обществу.

Стратегия цифрового правительства США основана на трехуровневой концептуальной модели. Первый, «информационный уровень» включает структурированную (переписи, данные о занятости населения) и

https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/egov_implementation_report_6_17_16.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

³⁷⁰ Digital Government Strategy PDF (May 23, 2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

неструктурированную (пресс-релизы, бюллетени, инструкции) информацию. Второй «уровень платформы» состоит из систем и процессов используемых для управления информацией. Это системы управления содержимым (контентом), разработка приложений и услуг для обеспечения ключевых информационно-коммуникационных функций общественного значения (человеческий капитал, финансовый менеджмент), а также разработка аппаратной инфраструктуры (в частности смартфонов). Третий, «презентационный уровень» определяет способ организации информации и ее представления пользователям. На данном уровне формируются требования к формам предоставления государственной информации в электронном виде, включая сайты в сети Интернет, мобильные приложения или другие способы распространения информации. Подчеркивается, что такая трехуровневая модель позволяет разделять задачи по созданию информации от задач по ее распространению и использованию, что обеспечивает возможность однократного создания информационного продукта и, впоследствии, многократного его использования³⁷¹.

Другой важной особенностью американской модели ЭП является его построение на основе четырех всеобъемлющих принципов (подходов), изложенных в Стратегии цифрового правительства США³⁷². «Информационно-центричный» подход (Information-Centric approach) предполагает переход от управления и обмена документами к оперированию дискретными данными, которые могут быть помечены, переданы, классифицированы и представлены в удобном для пользователя виде. Реализация данного принципа осуществляется посредством структурирования имеющейся информации и последующего соотнесения структурированной информации с подтвержденными метаданными. В рамках данного подхода информация становится удобной для обработки и обмена между государственными структурами и обществом вне зависимости от используемых средств передачи и получения этой информации. Как следствие,

³⁷¹ Digital Government Strategy PDF (May 23, 2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

³⁷² Там же.

повышается охват и качество государственных услуг, предоставляемых на основе данной информации, расширяются возможности и средства их получения.

Подход «*Общей платформы*» (Shared Platform approach) ориентирован на создание коллективной информационной среды и общей технологической инфраструктуры для более эффективной совместной работы участников и пользователей ЭП, сокращения бюджетных затрат, применения общих стандартов и обеспечения последовательности при создании и использовании официальной информации. Данный принцип позволяет избежать дублирования информации, знаний, технологий, информационных систем, повышает скорость разработки новых приложений и услуг для общества. Реализация подхода «Общей платформы» также сопряжена с вовлечением общественности в решение вопросов развития ЭП и принятия управленческих решений в целом.

Подход «*Ориентации на пользователя*» (Customer-Centric approach) состоит в фокусировании на потребности пользователя. Согласно данному принципу все мероприятия в рамках ЭП, начиная от формирования официальной информации, способов ее последующего использования, разработки и ввода в эксплуатацию информационных систем, в конечном итоге направлены на удовлетворение нужд потребителей услуг. Это подразумевает необходимость координирования деятельности министерств и ведомств для получения гражданами и частными компаниями качественных государственных услуг и информации от федерального правительства на уровне, который может конкурировать с соответствующими коммерческими сервисами. Реализация данного подхода требует постоянного анализа потребностей получателей государственных услуг, формирования более доступного информационного наполнения официальных ресурсов, расширения каналов взаимодействия с пользователями, использования более простого и понятного языка общения с гражданами, создания и постоянного применения инструментов получения обратной связи от общественности.

Платформа «*Безопасности и конфиденциальности*» (Security and Privacy) обеспечивает безопасность и надежность условий инновационной деятельности и предоставления электронных услуг. При этом безопасность и

конфиденциальность не отменяют необходимости прозрачности и подотчетности государственных структур. Отмечается, что формирование открытой информационной среды и использование новых технологий содержат потенциально опасные риски злоупотребления частной информацией и нарушения конфиденциальности охраняемой законом тайны. Именно на защиту персональных данных, обеспечение прав граждан на частную жизнь и препятствование доступа к информации ограниченного использования, направлена реализация данного подхода.

Как отмечается в Обзоре электронного правительства, проведенном Институтом электронного правительства Токийского Университета Васеда в 2015 году³⁷³ США занимают первое место по развитию ЭП среди наиболее крупных по численности населения стран. Основные усилия в рамках развития ЭП в США прилагаются к предоставлению качественных электронных государственных услуг населению. В настоящее время наблюдается также тенденция к повышению продуктивности и результативности использования ИКТ. В этой же группе одним из отстающих является Китай (9 место). Исследователи замечают, что, несмотря на разработку и реализацию в Китае нескольких государственных программ развития ЭП, страна все еще недостаточно продвинулась в данном направлении по нескольким причинам. Среди указанных причин: большая численность населения, значительные региональные диспропорции, недостаток талантливых руководителей отрасли информационных технологий, нехватка интегрированных сервисных систем, отсутствие открытости и прозрачности данной сферы.

Дж. Фонтейн в статье «Бюрократическая реформа и электронное правительство в США. Институциональная перспектива» обращает внимание на другую особенность американской модели ЭП, - недостаток сотрудничества федеральных и региональных властей в данной сфере³⁷⁴. В то же время, это не означает, что руководители государственных органов, ответственные за

³⁷³ T2015 Waseda – IAC International E-government Ranking Survey, стр. 17. [Электронный ресурс]. URL: http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/2015_Waseda_IAC_E-Government_Press_Release.pdf (дата обращения: 04.10.2016).

³⁷⁴ Fountain Jane E. “Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective”//The Handbook of Internet Politics (2008), University of Massachusetts [Электронный ресурс]. URL: http://www.umass.edu/digitalcenter/research/working_papers/07_006FountainBureauReform.pdf.

информатизацию не знают о соответствующих проектах, реализуемых на других уровнях власти. Однако существенная разница в уровне освоения информационных технологий органами власти разных штатов препятствует выстраиванию единой платформы взаимодействия с федеральной властью. Успешные проекты ЭП одних штатов, не обязательно могут тиражироваться в других штатах по причине имеющихся географических, политических, социальных и финансовых различий. Еще больше различий в степени развитости можно наблюдать на местном (муниципальном) уровне. Это в том числе обусловлено меньшей институционализацией, отсутствием достаточного количества квалифицированных специалистов на муниципальных должностях, отлаженных процедур, большей текучестью кадров и значительной долей неформальных отношений на местном уровне власти.

Д. Вест, изучая факторы, определяющие эффективность деятельности государственных органов отдельных штатов при внедрении ЭП, приходит к выводу, что ключевыми причинами успешности в данной сфере являются богатство штатов и профессионализм в области законодательства³⁷⁵. Однако указанные факторы могут варьироваться в зависимости от аспектов внедрения ЭП. В отношении перспектив трансформации общественного сектора при внедрении ЭП Д. Вест отмечает важность преодоления цифрового неравенства населения, которое обусловлено компьютерной грамотностью, возрастом, образованием и другими факторами и влияет на способность отдельных категорий населения пользоваться благами, предоставляемыми электронными услугами.

Завершая рассмотрение опыта США в сфере развития ЭП обратимся к мнению отечественных исследователей. Так, анализируя специфику реализации ЭП в США и Китае, российский исследователь Е.Г. Дьякова приходит к выводу, «что технологии электронного правительства используются скорее для демонстрации соответствия локальных управленческих реформ мировому опыту и «управленческой моде», а также глобальным трендам, а не как инструмент

³⁷⁵ West, Darrell M. «Digital Government: Technology and Public Sector Performance». Princeton, NJ: Princeton University Press. 2005. p. 20.

радикальной административной реформы. Безусловно, они способны обеспечить повышение эффективности управления в рамках соответствующей административной традиции, однако не способны выйти за ее пределы»³⁷⁶.

Можно в целом согласиться с таким утверждением. Вместе с тем, представляется необходимым заметить, что ЭП все же может использоваться как «инструмент радикальной административной реформы», причем эффективный инструмент. Для этого необходима политическая воля и постоянное внимание к данной сфере со стороны высшего политического руководства. Безусловно, политическая оппозиция технологизации и реформированию государственного аппарата, представленная как правило, консервативными кругами, действующими в целях сохранения существующей расстановки сил и традиционных моделей управленческого взаимодействия, оказывает тормозящий эффект на развитие ЭП. Однако, нельзя не учитывать и фактор влияния институционального устройства разных стран на реализацию ЭП. Проблема адаптации бюрократического механизма к новым технологиям информационно-коммуникационного взаимодействия обусловлена спецификой его устройства, традициями властных отношений в конкретной стране.

Анализ вышеуказанных источников позволяет сделать вывод об имеющейся в США специфике реализации проектов ЭП. В частности обращает на себя внимание акцент на использовании мобильных средств информационного взаимодействия (смартфоны, планшеты и др.) и существенное внимание к вопросам безопасности, надежности и достоверности информации при внедрении элементов ЭП. Указанные особенности представляются объективно соответствующими действительным потребностям современного социума. С развитием ИКТ возрастает и риск их использования в противоправных целях. Первостепенная задача государства в связи с этим состоит в выработке комплекса мер организационного, технического и правового характера, направленных на минимизацию потенциальных угроз информационной безопасности общества.

³⁷⁶ Дьякова Е.Г. 2013. Сфера трансфера. Технологии электронного правительства в национальном контексте // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, № 3. С.94-101.

Особое внимание, которое уделяется мобильным каналам взаимодействия с гражданами и частными компаниями также отвечает потребностям времени, - опросы и статистика демонстрируют значительный рост числа пользователей мобильных устройств во всем мире. Учитывая подобные тенденции, ориентация на средства подвижной радиотелефонной связи (смартфоны и др.) становится актуальной задачей при реализации проектов в сфере ЭП.

Мероприятия по развитию ЭП в Китае начались в середине 1990-х годов в целях построения современной демократии, развития ориентированного на знания общества и охвата новой эры информационных технологий³⁷⁷. Проект «Правительство онлайн» (Government Online Project), запущенный в 1999 году стал логическим продолжением административных преобразований, начатых в середине 1990-х годов, которые в том числе включали: оптимизацию количества министерств и ведомств, омоложение состава государственных служащих, более рациональный подсчет и сокращение расходов на государственный аппарат и борьбу с коррупцией. Информационные технологии применялись именно для активизации и поддержки данных процессов административного реформирования. Главными целями проекта «Правительство онлайн» были повышение качества государственного управления и обеспечение доступа к информации для всех граждан³⁷⁸.

Основными направлениями проекта «Правительство онлайн» обозначены: электронный информационный обмен с использованием сети Интернет, размещение государственного заказа и электронные торги, социальные выплаты онлайн, электронная доставка, создание информационного центра, электронный документооборот, идентификация пользователей, электронные налоги. В дополнение к построению инфраструктуры внешнего взаимодействия с пользователями государственных услуг и официальной информации, правительство Китая запустило проект создания внутренней сети (intranet)

³⁷⁷ Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL: <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

³⁷⁸ Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China» [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

межведомственного и межуровневого взаимодействия государственных структур, который некоторые исследователи рассматривают как попытку централизации власти в стране после некоторых послаблений, имевших место в контексте административной реформы 1990-х³⁷⁹.

Вместе с тем, «Правительство онлайн» не был единственным проектом в сфере информационных технологий, инициированным властными кругами Китая на этапе становления ЭП. В июне 2000 года запущен также проект «Предпринимательство онлайн» (Enterprise Online Project), основной целью которого было способствование предприятиям малого и среднего бизнеса, а также крупным государственным предприятиям, в создании Интернет-сайтов для обмена информацией между организациями и для информационного взаимодействия бизнеса и клиентов³⁸⁰. Подобные проекты, на наш взгляд, свидетельствуют о понимании властью ключевых тенденций развития современной экономики, связанных с применением информационных технологий и осознании собственной роли в стимулировании использования указанных технологий бизнесом.

Правительство Китая определило четыре основных цели развития порталов ЭП³⁸¹. Первая цель состоит в предоставлении правительственной информации общественности, в том числе интерактивных ссылок на официальные газеты, журналы, сборники законодательства, государственные органы и организации. Вторая цель заключается в предоставлении государственных услуг в электронной форме, включая заполнение налоговых форм, получение лицензий и сертификатов, регистрацию актов гражданского состояния, выдачу карт электронной идентификации граждан (citizen ID cards) и др. Третья цель состоит в обеспечении прозрачности и открытости властных органов, и четвертая цель

³⁷⁹ Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China» [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

³⁸⁰ Peter Lovelock and John Ure, 2003 E-Government In China. The telecommunications Research Project, University of Hong Kong, [Электронный ресурс]. URL: www.trp.hku.hk.

³⁸¹ Margaret Tan, Deng Xiaoi, Yang Qiushi and Cheng Chen (2013) AN Investigation of e-Government Services in China, The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries (EJISDC), Volume 57, Issue 5, page 1-20. [Электронный ресурс]. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96249.pdf>.

заключается в вовлечении граждан в информационное общество и получении от них обратной связи.

Предпосылками информатизации государственного сектора в Китае, по мнению исследователей, являлись факторы экономического, административного и политического характера. Несмотря на значительные преобразования в сфере перехода к рыночным формам хозяйствования китайская экономика на момент принятия программ информатизации власти испытывала заметное влияние государственного сектора в части регулирования и управления ключевыми отраслями. Одним из факторов перехода к ЭП было осознание необходимости сокращения расходов на административные процессы и предоставление государственных услуг в целях стимулирования экономической активности частного сектора. Другой причиной внедрения ИКТ стала потребность бизнеса в стабильной регуляторной среде, в особенности в сфере свободы доступа к информации, обеспечения публикации официальных сведений о деятельности государственных органов. В этой связи, примечательно, что существенным двигателем процессов развития электронных правительственных технологий в Китае является бизнес³⁸². Экономический рост, транснациональные связи крупнейших компаний страны способствуют формированию новых требований к государству в части более удобного и оперативного взаимодействия, что находит отражение в дальнейшей информатизации и технологизации правительственного аппарата. Решение указанных задач в современных условиях предполагает использование электронных технологий во взаимодействии государства с гражданами и бизнесом³⁸³.

На этапе становления ЭП в Китае данный процесс осложняло противоречие между инновационным, реформистским характером ЭП, предусматривающим новый взгляд на формы управления и традиционной косностью, инерционностью институциональной структуры Коммунистической Партии Китая и

³⁸² Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL: <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

³⁸³ Yueqian Xu. "E-government and Governance In China."// Management and Service Science (MASS), 2010 International Conference on. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ieee.org/documents/e_government.pdf.

государственного бюрократического аппарата³⁸⁴. Эту же проблему можно рассматривать в контексте противоречия между молодым поколением государственных служащих в Китае, обладающих достаточными навыками и компетенциями в сфере информационных технологий и более возрастными государственными функционерами, которые с нежеланием воспринимают новые для себя технологии, поскольку это предполагает необходимость переобучения и перехода в сферы, в которых они менее конкурентоспособны по сравнению с молодыми служащими.

Другой проблемой являлось недостаточное финансирование проектов ЭП. На начальном этапе развитие проекта «Правительство онлайн» в Китае обеспечивалось в основном за счет командного механизма и жесткого контроля со стороны центральных властей. В результате первые попытки перехода на новые форматы работы в Интернете носили поверхностный характер и ограничивались размещением общей информации о государственных учреждениях в сети Интернет³⁸⁵. Как отмечают эксперты, ключевой особенностью реализации ЭП в Китае является сильная роль государства, которое выступает главным инициатором информатизации государственного аппарата и общества, стимулирует и контролирует информатизацию бизнес среды и стремится удержать информационный, пропагандистский потенциал сети Интернет в своих руках³⁸⁶.

В то же время, отмечается восприятие центральными правительственными структурами Китая потенциала Интернета как глобальной сети, представляющей определенную угрозу для стабильности политического режима и нежелание государственного аппарата принимать роль побежденного в этой борьбе с новыми технологиями. Несмотря на определенные послабления в государственной пропаганде, произошедшие в ходе административных реформ, правительство рассматривало Интернет как инструмент возможного улучшения своего образа в

³⁸⁴ Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China» [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

³⁸⁵ Там же.

³⁸⁶ Peter Lovelock and John Ure, 2003 E-Government In China. The telecommunications Research Project, University of Hong Kong, [Электронный ресурс]. URL: www.trp.hku.hk.

глазах общественности. В частности, приводятся данные, согласно которым в середине 2000 года центральное правительство Китая выделило 1 миллиард юаней для создания информационных агентств, располагающих собственными сайтами в сети Интернет. Деятельность других подобных структур была ограничена требованиями соблюдения стилистики и правил правительственных порталов, в том числе в части публикации политической информации³⁸⁷.

По мнению ряда исследователей, политические круги Китая испытывают противоречивые настроения при внедрении ЭП. С одной стороны государство осознает ключевое значение, которое имеют ИКТ на современном этапе совершенствования управленческих процессов для консолидации властных органов (за счет контроля государственных информационных потоков) и, особенно, как инструмент поддержания экономического роста, дающий возможности для внедрения инноваций. С другой стороны, как уже отмечалось выше, правительственные круги насторожены в отношении возможности использования сети Интернет как средства неконтролируемого государством взаимодействия общества, которое потенциально может использоваться в политических целях³⁸⁸.

Отмечается также, хотя китайские политические элиты осознают возможные политические и социальные «неудобства», связанные с развитием Интернет-технологий, в тоже время правительство видит в них средство стимулирования экономического развития, а также способ повышения легитимности Партии и увеличения культурных ресурсов или «мягкой силы» Китая³⁸⁹. В целом же Р. Клувер делает вывод о том, что развитие Интернет-технологий в Китае отражает специфику правительственных целей, которые обусловлены желанием обеспечивать контроль, надзор и цензуру. Он

³⁸⁷ Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China» [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

³⁸⁸ Peter Lovelock and John Ure, 2003 E-Government In China. The telecommunications Research Project, University of Hong Kong, [Электронный ресурс]. URL : www.trp.hku.hk.

³⁸⁹ Randolph Kluver, «US and China Policy Expectations of the Internet» China Information, vol. 29, no. 2 (2005) [Электронный ресурс]. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0920203X05054685>.

подчеркивает обусловленность влияния технологий на общество и государство политической культурой.

Наиболее весомым рычагом влияния центрального правительства Китая на Интернет-среду, по мнению экспертов, является возможность перекрывать доступ к высоко-прибыльному рынку информационных технологий для компаний, не соблюдающих генеральную информационную линию Партии. Вследствие этого вырабатывается своеобразная само-цензура частных компаний действующих в сфере информационных технологий. Отмечается, что большинство администраторов часто посещаемых публичных сайтов в сети Интернет в Китае нанимают специальных сотрудников, известных как «уборщицы» или «большие мамочки», основной функцией которых является просмотр и оперативное удаление нежелательной информации политического характера из чатов и форумов данных информационных ресурсов³⁹⁰.

Реализация ЭП в Китае характеризуется несколькими особенностями, определяющими специфику проектов информатизации публичного управления в стране³⁹¹. Среди этих факторов выделяют самую большую численность населения по всем странам мира и значительные региональные различия между административными образованиями внутри страны. Отмечается также наличие двух существенных вызовов для Китая в сфере реализации ЭП, это – «утечка мозгов» и бедность населения отдаленных и труднодоступных регионов страны³⁹². Вместе с тем темпы экономического роста Китая позволяют предполагать успешное решение этих проблем в среднесрочной перспективе при условии наличия политической воли и приоритета данных мероприятий в государственной политике.

³⁹⁰ Yueqian Xu. "E-government and Governance In China."// Management and Service Science (MASS), 2010 International Conference on. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ieee.org/documents/e_government.pdf.

³⁹¹ Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL : <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

³⁹² Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL : <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

Исследователи также обращают внимание на наличие проблем организационного и политического свойства, препятствующих полноценной реализации ЭП в Китае. Отмечаются имеющиеся значительные расхождения между декларируемыми намерениями власти и реальными мероприятиями в данной сфере, между словами и делами³⁹³. Главным препятствием на пути построения эффективно действующей системы ЭП в Китае остается ментальность чиновников, поскольку концепция ЭП охватывает вопросы, не ограничивающиеся информатизацией власти, предоставления государственных услуг и доступа к информации. По мнению ученых, несмотря на усилия центральных властей Китая все еще сохраняется разрыв между политическими целями в вопросах становления информационного общества и реальной жизнью³⁹⁴.

Подчеркивается, что подразумеваемая в контексте ЭП прозрачность власти не идентична демократии и техническая реализация данной концепции не всегда сопровождается усвоением этических норм новой информационной эры. Потенциал ЭП может использоваться также для усиления вертикали власти в Китае и контроля со стороны центральных органов власти за региональными властными структурами, что, в конечном счете, ведет в краткосрочной перспективе к бюрократизации власти в стране. Однако, в долгосрочной перспективе формирование информационно-технологической инфраструктуры может способствовать демократизации страны³⁹⁵.

Анализируя влияние культурных факторов на процесс сотрудничества и взаимодействия при построении ЭП в Китае ученые выделяют две главные психологические парадигмы: иерархическую и индивидуалистическую³⁹⁶. Несмотря на то, что в последние годы заметен рост индивидуалистических

³⁹³ Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL : <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

³⁹⁴ Yueqian Xu. "E-government and Governance In China."// Management and Service Science (MASS), 2010 International Conference on. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ieee.org/documents/e_government.pdf.

³⁹⁵ Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL : <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.

³⁹⁶ Jesper Schlæger «Collaboration in China's E-Government: A Cultural-Theory Analysis» in Yijia Jing (ed.) «The Road to Collaborative Governance in China» (pp. 123-145), 2015. Palgrave. [Электронный ресурс]. URL: http://www.umdcipe.org/conferences/GovernmentCollaborationShanghai/Submitted_Papers/Schlaeger_Paper.pdf.

позиций, в целом, исторически отмечается преобладание иерархического способа взаимодействия участников развития ЭП, что, в частности, обусловлено высокой степенью контроля центрального правительства за реализацией ключевых проектов в данной сфере. Рассматривая развитие вышеуказанного проекта «Правительство онлайн» Дж. Шлегер приходит к выводу, что на стратегическом уровне взаимодействие в рамках реализации проекта было основано на сплаве иерархической и индивидуалистической культур, однако на локальном, местном уровне, восприятие и участие в данных процессах можно обозначить как «фатализм» или «энтузиазм, основанный на безысходности». Это объясняется, прежде всего, номинальным восприятием местными органами власти концепта ЭП, что выражалось в отношении к информационным технологиям как к сделке с центральной властью, состоящей, к примеру, в покупке Интернет-сайта и размещении на нем самой необходимой информации. В конечном итоге это привело к фрагментации информационных ресурсов и несовместимости информационных систем.

В части электронных государственных услуг имеется также несовпадение между тем, что предоставляет правительство и действительными потребностями получателей услуг. Среди недостатков реализации электронных государственных услуг в Китае отмечается неудачное продвижение и реклама данных возможностей, недостаток информативности и несовершенство дизайна правительственных интернет-сайтов, которые во многих случаях не вышли из рудиментарного состояния. ЭП Китая в целом более тяготеет к публикации новостей и официальной информации, чем к предоставлению государственных услуг в электронной форме и интерактивному взаимодействию с гражданами. Сохраняется большое число людей, которые не только не пользуются электронными государственными услугами, но даже не знают о их существовании. Люди, которые знают о наличии возможности получить государственные услуги в электронной форме, зачастую не делают этого в силу различных причин: отсутствия доступа к сети Интернет, непонимание преимуществ электронных услуг, отсутствие собственного компьютера. Это,

безусловно, требует не только развития инфраструктуры, но и определенных усилий по вовлечению и обучению населения новым технологиям³⁹⁷.

Таким образом, представляется, что ключевыми особенностями китайской модели ЭП являются: существенная роль государства в реализации проектов информационно-коммуникационной направленности; активная заинтересованность в преимуществах, которые дает использование информационных технологий (в первую очередь экономического характера); ограничивающий характер влияния на процессы становления ЭП консервативных политических кругов; особенности институциональной структуры государства с преобладание жесткой иерархии; значительная численность населения и сохраняющееся информационное неравенство регионов страны.

При анализе ключевых тенденций развития ЭП необходимо учитывать возрастающее влияние новых технологий на международные отношения и мировую политику. Использование ИКТ в деятельности государственных структур, обеспечивающих процесс трансграничной электронной торговли (электронные таможенные и налоговые декларации и др.), осуществляющих регулирование вопросов в сфере миграции (электронное оформление миграционных документов, идентификация лиц, пересекающих границу и др.), электронное взаимодействие и обмен информацией с государственными органами иностранных государств в рамках противодействия организованной преступности и др. видам противоправной деятельности (взаимодействие национальных бюро Международной организации уголовной полиции (Интерпол)) – указанные направления внедрения ЭП, на наш взгляд, способствуют международной интеграции.

Важным аспектом современного этапа развития ЭП является формирование «вызовов, рисков и угроз для международной и национальной безопасности»³⁹⁸,

³⁹⁷ Margaret Tan, Deng Xiaoi, Yang Qiushi and Cheng Chen (2013) AN Investigation of e-Government Services in China, The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries (EJISDC), Volume 57, Issue 5, page 1-20. [Электронный ресурс]. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96249.pdf>.

³⁹⁸ Меркулов П.А., Цыбаков Д.Л. Информатизация мировой политики: сущностное выражение и практические результаты. Среднерусский вестник общественных наук, //Научно-образовательное издание. 2015, Том 10, № 6.с.89-95. С. 91.

обусловленных главным образом неравенством «информационного развития субъектов мировой политики»³⁹⁹. Ученые отмечают возрастание роли «транснациональных субъектов глобализации в формировании глобальной информационной среды»⁴⁰⁰. По нашему мнению, указанные риски являются актуальными и могут проявляться, в частности, в попытке ограничить использование отдельных технических компонентов ЭП иностранного производства (программно-технические средства) как инструмент политического давления.

Риски негативного влияния ИКТ на международную безопасность обусловлены не только возможностью стран-лидеров ограничивать доступ к технологиям для развивающихся государств, но и непосредственным применением указанных технологий в военной сфере. Так, по мнению российских исследователей Крутских А.В. и Зиновьева Е.С. «мы являемся свидетелями «информатизации» вооруженных сил и «интеллектуализации» традиционных вооружений»⁴⁰¹. Электронные технологии, наряду с традиционными средствами коммуникации, все больше используются и негосударственными акторами. Как отмечает в этой связи отечественный ученый Лебедева М.М. «Аль - Каида» при подготовке террористического акта 11 сентября 2011 г. «использовала Интернет и одновременно караваны торговцев, передвигавшихся по региону»⁴⁰².

Подводя итог проведенному сравнительному анализу можно отметить наличие следующих ключевых мировых тенденций в развитии ЭП: обеспечение доступа общественности к информации о деятельности органов государственной власти (реализация проекта «Открытое правительство» или аналогичных мероприятий) и создание эффективных механизмов общественного контроля на основе указанной информации; организация системы предоставления и публикации правительственной информации в виде «открытых данных»,

³⁹⁹ Там же. С. 90

⁴⁰⁰ Там же. С. 89.

⁴⁰¹ Крутских А.В., Зиновьева Е.С. Информатизация и макротехнологии: новое лицо мировой политики // Международные процессы. № 1 -2, 2014. С. 20 – 32. С. 28

⁴⁰² Лебедева М. М. Мировая политика: тенденции развития. – Полис. Политические исследования. 2009. № 4. С. 72-83. С. 75.

доступных в машиночитаемом виде с целью многократного использования указанных данных в интересах общества и стимулирования экономического развития; создание развитой институциональной среды, необходимой для эффективного управления развитием ЭП, включая специализированные государственные структуры и нормативно-правовое регулирование указанных вопросов.

Данные тенденции, безусловно, не носят абсолютный характер, в каждой стране они реализуются в тех или иных специфических формах, в зависимости от социально-политических и культурных особенностей отдельных государств. Важное значение имеет также институциональная структура системы публичного управления и общий уровень экономического развития государства, определяющий его возможности инфраструктурно и финансово обеспечить реализацию указанных направлений развития ЭП, многие из которых, требуют высокой степени овладения информационными технологиями, как властью, так и обществом. Однако, в целом, перечисленные тенденции представляются наиболее значимыми на текущем этапе развития ЭП в мире (с учетом особенностей и уровня развития ЭП в разных странах).

3.4. Особенности регулирования и проблемы развития “электронного правительства” в России

Процесс становления и развития ЭП в России отражает как общемировые тенденции, так и национальную специфику, обусловленную институциональными условиями и приоритетами во внутренней и внешней политике нашей страны. Особенности реализации в России ЭП представляется целесообразным рассмотреть на основе анализа регуляторной политики государства в данной сфере и оценки ее результатов. Такой подход, на наш взгляд, позволит выявить степень соответствия реальных показателей декларируемым властью целям, определить проблемы и перспективы государственной политики в указанном направлении.

Российская практика формирования ЭП инициирована утверждением Правительством РФ 28.01.2002 федеральной целевой программы “Электронная Россия (2002 - 2010 годы)”⁴⁰³. Несмотря на то, что в тексте данной программы не значится ЭП, по содержательным характеристикам, целям и задачам ее реализации, это программный документ, направленный на развитие в России именно ЭП. Более того, “ее главный координатор и ведомства-заказчики все чаще, а с начала 2003 г. - постоянно в своих выступлениях” подтверждали нацеленность программы на создание ЭП⁴⁰⁴.

Программа “Электронная Россия (2002 - 2010 годы)” за время реализации корректировалась шесть раз, что не способствовало эффективности решения декларируемых в ней задач. В частности в первоначальной версии программы в качестве одной из ее основных целей заявлялось «повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного

⁴⁰³ ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)». [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/>.

⁴⁰⁴ А.Баркин, В.Дрожжинов, Ю.Травкин “США вводят ЭП в рамки закона” PCWeek. 2003. № 24. 1 июля. [Электронный ресурс]. URL: https://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=64729&THEME_ID=.

самоуправления за счет внедрения и массового распространения ИКТ»⁴⁰⁵. Вместе с тем в редакции постановления Правительства РФ от 15.08.2006 № 502 эти цели были заменены на более конкретные, включая: “обеспечение защиты и безопасности данных” и “повышение оперативности предоставления государственных услуг”⁴⁰⁶.

Государственный заказчик и координатор программы - Министерство связи и массовых коммуникаций РФ - заключает, что “в целом, несмотря на существующие проблемы и объективные трудности, цели программы, были выполнены”⁴⁰⁷. Противоположной точки зрения придерживаются некоторые исследователи. В частности, доктор экономических наук, профессор, заместитель директора Института системного анализа РАН, Швецов А.Н. рассматривая итоги реализации данной программы, констатирует: “почти десятилетие, мягко говоря, недешевых программно-целевых усилий на этом объявленном властями приоритетным направлении ожидаемых и обещанных успехов не принесло”⁴⁰⁸.

Первое упоминание ЭП в официальных нормативных документах в России присутствует в Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р⁴⁰⁹. Согласно данному документу “основной целью использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти является повышение эффективности механизмов государственного управления”. Само ЭП трактуется, как “эффективная система

⁴⁰⁵ ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Начало действия редакции - 12.02.2002. Окончание действия редакции - 09.08.2004. [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/.

⁴⁰⁶ Там же.

⁴⁰⁷ Минсвязь России. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/>.

⁴⁰⁸ Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России. Статья 4. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? Российский экономический журнал 4 / 2011. С. 28.

⁴⁰⁹ Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р «О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi%3Ffreq%3Ddoc%3Bbase%3DEXP%3Bn%3D423105%3Bframe%3D5600?req=doc&base=EXP&n=334526&dst=100268#0>.

предоставления государственных услуг на основе использования информационных технологий”⁴¹⁰.

Такое узкое понимание содержания ЭП, ограниченное только сферой предоставления государственных услуг, было преодолено спустя два года в Концепции региональной информатизации до 2010 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.07.2006 № 1024-р. Данная концепция определяет ЭП региона, как “комплекс государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающих поддержку деятельности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также объединяющих их на основе общей информационно-технологической инфраструктуры региона”⁴¹¹. Несмотря на то, что это более широкое определение ЭП, оно также представляется неудовлетворительным с точки зрения избыточного акцентирования технической составляющей ЭП и недостаточного учета нормативных, содержательных аспектов концепта, предполагающих реформирование государственного аппарата.

Дальнейшее развитие ЭП в России получило в рамках Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р, в которой под ЭП понималась “новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов”⁴¹². Такая формулировка, с одной стороны, выходила за рамки технической составляющей ЭП и постулировала его содержание как

⁴¹⁰ Распоряжение Правительства РФ от 27.09.2004 № 1244-р <О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года и плане мероприятий по ее реализации> [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi%3Ffreq%3Ddoc%3Bbase%3DEXP%3Bn%3D423105%3Bframe%3D5600?req=doc&base=EXP&n=334526&dst=100268#0>.

⁴¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2006 № 1024-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции региональной информатизации до 2010 года> [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92510/.

⁴¹² Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р <О Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года> [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76942/.

“новую форму организации деятельности” властных органов, с другой стороны, она выделяла только два направления его реализации: оказание государственных услуг и предоставление информации, обходя вниманием трансформационный потенциал “новой формы организации деятельности органов государственной власти” для всей сферы взаимоотношений власти и общества.

Вместе с тем, необходимо отметить, что среди целей формирования ЭП в данной концепции фигурируют: “повышение качества административно-управленческих процессов” и “повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления”⁴¹³. Это свидетельствует о желании власти извлечь от использования инфокоммуникаций ощутимый управленческий эффект и понимании демократического потенциала электронных технологий.

В период разработки Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года были собраны и обобщены комментарии и рекомендации ряда российских и международных экспертов по этому вопросу⁴¹⁴. Среди основных замечаний международных экспертов значилась необходимость использования электронных технологий и средств для перехода государственного аппарата к качественно иному, более эффективному типу управления, а не автоматизация существующих, громоздких, затратных и избыточных административных процессов и процедур. Отмечается, что «такое видение отражено в стратегиях электронного правительства в странах с наиболее высокоразвитыми системами государственного управления, такими как «Электронная Европа» в ЕС, «Ответственное правительство» в Австралии, «Правительство в Сети: Лучшее обслуживание для канадцев» в Канаде,

⁴¹³ Там же.

⁴¹⁴ Петров, Бунчук. 2007. Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года. Международный опыт и рекомендации [Электронный ресурс]. URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/29b41c2d359d2b71c3257456004015cf>.

«Обеспечение преобразований» в Новой Зеландии, «Интегрированное правительство (I-Government) в Сингапуре, «Трансформационное правительство в Великобритании»⁴¹⁵.

Важной рекомендацией экспертов является также акцент на более широкое толкование ЭП, выход за рамки электронных государственных услуг, распространение информатизации на такие сферы, как исполнение контрольных и надзорных функций, укрепление демократических прав и свобод граждан, вовлечение общественности в процессы принятия политических решений⁴¹⁶. В этой связи примечательно, что определение ЭП в Обзоре электронного правительства за 2014 год, подготовленном ООН шире⁴¹⁷, чем аналогичное определение в Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года⁴¹⁸, и включает в качестве одной из целей внедрения ЭП вовлечение населения в процесс взаимодействия с властью и наделение граждан определенными полномочиями по участию в принятии решений государственными органами.

Реализация концептуальных и стратегических документов в сфере развития ЭП вслед за федеральной целевой программой «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)» осуществляется в рамках Государственной программы РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 313⁴¹⁹. В первой редакции данная государственная программа была утверждена распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р и содержала в качестве одной из мер развития ЭП такой элемент, как «создание сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля деятельности органов государственной власти, создание инструментов

⁴¹⁵ Там же.

⁴¹⁶ Там же.

⁴¹⁷ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 2. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 27.09.2016).

⁴¹⁸ Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р <О Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года> [Электронный ресурс]. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76942/ (дата обращения: 27.09.2016).

⁴¹⁹ Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 (ред. от 31.03.2017) "Об утверждении государственной программы РФ "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/.

общественного управления на муниципальном уровне” (помимо привычных: оказания электронных услуг и предоставления информации о государственных органах)⁴²⁰.

Помимо программного подхода к реализации ЭП, в данной сфере используется и проектный подход, представленный в частности Системным проектом развития электронного правительства в РФ до 2020 года (далее – Системный проект), разработанным на основании поручения Президента РФ от 25.03.2013 № Пр-646⁴²¹. Примечательно, что разработкой Системного проекта занимались не органы государственной власти, а Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова⁴²². Хотя документ, по состоянию на 30.08.2017, не утвержден, а находится в стадии согласования с региональными властями и заинтересованными федеральными структурами, представляется важным обратить внимание на его ключевые положения.

Системный проект определяет ЭП, как “систему организации деятельности федеральных и региональных государственных органов власти, органов местного самоуправления, а также организаций, участвующих в реализации полномочий государственных (муниципальных) органов, обеспечивающая на основе применения ИКТ качественно новый уровень взаимодействия при реализации функций (оказании услуг)”, тем самым включая в это определение не только исполнительные органы государственной власти, но также законодательные и судебные структуры⁴²³.

Между тем, предыдущий вариант данного документа, утвержденный в 2010 году, носил название “Системный проект формирования инфраструктуры электронного правительства” и рассматривал в качестве ЭП “способ организации

⁴²⁰ Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р (ред. от 26.12.2013) "О государственной программе РФ "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106767/.

⁴²¹ Системный проект электронного правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 30.08.2017).

⁴²² Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173100007515000068> (дата обращения: 03.03.2017).

⁴²³ Системный проект электронного правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 30.08.2017) С. 9.

деятельности органов исполнительной власти”, исключая из фокуса внимания иные ветви власти. Критики справедливо отмечали имеющиеся недостатки первой версии проекта: “отсутствие в нем системной оценки ситуации”, “полноценного обоснования выбора”, “необоснованное сведение задачи формирования “электронного правительства” к переводу последних (электронных услуг - *прим. авторов*) в электронный вид” и, наконец, “уход авторов проекта от вопросов контроля деятельности органов исполнительной власти со стороны граждан”⁴²⁴. Указанными недостатками в значительной степени характеризуется и новая версия Системного проекта. Однако необходимо отметить, что на момент написания настоящей диссертационной работы, проект находится на стадии общественного обсуждения, и может быть скорректирован в приведенных аспектах.

В качестве проблем формирования ЭП в России актуальная версия Системного проекта выделяет организационно-технические препятствия, проблемы достижения целей, задач и целевых показателей документов стратегического планирования, а также проблемы, связанные с несовершенством законодательной базы. Предлагается расширить перечень участников взаимодействия в рамках ЭП, включив в их число помимо граждан, государственных органов и бизнеса, также некоммерческие организации. Один из основных принципов развития ЭП обозначается следующим образом: “ноль бумаги”, “ноль чиновников”, “ноль проблем взаимодействия”. Также в документе постулируется всеобщая доступность электронных услуг как одна из основных характеристик ЭП - “государственные и муниципальные услуги будут реализовываться по принципу “любой гражданин”, “любое ведомство”, “любое время”, “любое место”.

Следует выделить слабые, на наш взгляд, стороны данного документа. Во-первых, представляется, что он носит фрагментарный характер, что несколько не

⁴²⁴ Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России. Статья 4. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? Российский экономический журнал 4 / 2011. С. 43.

соответствует его наименованию в качестве системного. Во-вторых, избыточным в Системном проекте является акцент на предоставлении государственных услуг в электронной форме, поскольку ЭП не ограничивается предоставлением электронных услуг. В-третьих, несмотря на то, что в документе одной из основных задач значится использование ЭП для вовлечения гражданского общества и бизнеса в процессы публичного управления, Системный проект не приводит конкретных показателей, по которым можно было бы оценивать успешность решения такой задачи. Такие показатели приводятся только в отношении государственных услуг. Модели использования элементов ЭП представителями гражданского общества, изложенные в Системном проекте, в основном, включают в себя сервисы идентификации и аутентификации, сервисы информационной поддержки с упором на “возможности для безопасного персонифицированного режима он-лайн коммуникаций, в которых заинтересованы все участники процесса”. Системный проект также обещает внимание, что “в рамках формирования сервисов ЭП, будет совершенствоваться институт электронного голосования и проведения официальных опросов (референдумы, выборы, переписи населения)”. Однако описания конкретных направлений и способов реализации таких инициатив документ не содержит.

Следует также упомянуть документы стратегического характера, утвержденные Президентом России и определяющие направления развития информационного общества в стране: Стратегию развития информационного общества в РФ, утвержденную Президентом России 07.02.2008 и Стратегию развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 годы, утвержденную Указом Президента России от 09.05.2017 № 203. Одной из целей формирования информационного общества в России в документе 2008 года значилось “совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий”⁴²⁵.

⁴²⁵ Стратегия развития информационного общества в РФ (утверждена Президентом России 07.02.2008 № Пр-212). [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92004/.

На заседании президиума Госсовета “О реализации Стратегии развития информационного общества в РФ” 17.08.2008 Д. Медведев, в частности, отмечал, что развитие информационных технологий “прямо влияет ... на эффективность государственного управления и даже на политическую систему, открывая доступ к политическим институтам и тем самым на расширение демократии”⁴²⁶. Это может свидетельствовать об учете трансформационного потенциала ЭП (в широком смысле), позволяющем использовать его механизмы для повышения эффективности управленческой деятельности политических элит.

Анализируя реализацию Стратегии развития информационного общества в РФ 2008 года исследователи, на наш взгляд, верно обращают внимание на два необходимых условия успешного решения указанных в ней задач: во-первых, необходимость общего социально-экономического развития страны и, во-вторых, основанность на собственных научных и технологических разработках⁴²⁷. Действительно, развитое информационное общество предполагает наличие собственной, постоянно восполняемой инфраструктурной (ресурсной) базы, что обеспечивается фундаментальной наукой, поддерживаемой эффективной экономикой. С другой стороны, ИКТ являются только одной из составляющих “информационного общества”: необходимо развитие человеческого капитала в целях более качественного освоения преимуществ информационного общества.

Стратегия развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 годы, утвержденная в 2017 году указывает среди основных задач применения ИКТ для развития взаимодействия граждан и государства такие направления как “совершенствование механизмов электронной демократии” и “применение в органах государственной власти РФ новых технологий, обеспечивающих повышение качества государственного управления”⁴²⁸. Особое внимание в документе уделено вопросам управления сетью “Интернет”. В Стратегии в

⁴²⁶ Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в РФ». [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/819>.

⁴²⁷ Швецов. А. «Всеобщая информатизация как модернизационный проект: по плечу ли она современной России?» // Российский экономический журнал. — 2010. — № 5. С. 30.

⁴²⁸ Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 “О Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 годы”. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41919>.

частности отмечается, что на международной арене России необходимо «отстаивать суверенное право государства определять информационную, технологическую и экономическую политику в национальном сегменте сети «Интернет»», а также создать механизмы, исключаящие «анонимность, безответственность пользователей и безнаказанность правонарушителей в сети «Интернет»».

Примечательно, что в Стратегии используются категории, которые ранее практически не встречались не только в официальных государственных документах, но и в отечественном политическом дискурсе. Так, понятийный аппарат Стратегии, впервые, содержит такие категории, как “интернет вещей”, “облачные вычисления”, “туманные вычисления”, “экосистема цифровой экономики”. Сравнительно новая для российской политической сферы терминология, скорее всего, появилась вследствие понимания на экспертном уровне (стадия формирования проектов стратегических документов) значимости вклада новых технологий в социально-экономическое развитие современного государства. Важность учета подобных факторов, на наш взгляд, связана с тем, что “информационное общество” во многих аспектах составляет среду функционирования ЭП, формы и направления развития которого, обусловлены средовыми характеристиками.

Таким образом, концептуальные, программные и иные официальные документы государственных органов в России, регламентирующие вопросы развития ЭП, преимущественно рассматривали и продолжают рассматривать данный концепт в разрезе двух его основных компонентов: оказание государственных услуг в электронной форме и предоставление информации о деятельности государственных органов власти. Подчеркивалось, что реализация ЭП приведет к повышению эффективности государственного управления, социально-экономическому развитию и, как следствие, росту уровня жизни населения. На наш взгляд, это несколько сужает область возможного применения электронных технологий в государственной сфере, исключая из поля зрения

участников данного процесса сферу вовлечения общества в процесс принятия управленческих решений.

Следует также обратить внимание на институциональные особенности реализации ЭП в России. Одним из основных условий эффективной реализации проектов ЭП, можно считать формирование институциональной структуры, необходимой для полноценного управления развитием ЭП и отражающей объективные потребности данной сферы в постоянном руководстве и внимании со стороны государственного аппарата. Под институциональной структурой в данном случае, понимаются преимущественно формально-организационные аспекты государственной политики: государственные органы, в том числе совещательные и рабочие органы при официальных государственных структурах, отдельные должности в структуре правительства, ответственные за развитие ЭП, а также совокупность нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы становления ЭП.

В этой связи, представляется, что в России в настоящее время отсутствует единый центр, ответственный за развитие ЭП, а также нет прямого аналога должности Директора по информационным технологиям (Chief Information Officer, CIO) как во многих развитых в этой сфере странах. В нашей стране эти функции делят между собой Минкомсвязи России (в части общей координации деятельности по развитию ЭП), Минэкономразвития России (в части вопросов методологической организации развития ЭП и др.), Федеральная служба охраны (в части организации межведомственного электронного документооборота и определения требований к электронным подписям), Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности и ее рабочие органы (в части обеспечения согласованных действий федеральных и региональных органов исполнительной власти по выработке и реализации государственной политики в сфере формирования в РФ информационного общества и ЭП).

Отдельные функции, в основном организационного и обеспечительного характера, осуществляют также структурные подразделения Администрации

Президента РФ и Аппарата правительства РФ - Управление Президента по применению информационных технологий и развитию электронной демократии (обеспечение деятельности Президента РФ по вопросам государственной политики в области применения ИКТ и развития электронной демократии) и Департамент информационных технологий и связи Правительства РФ (обеспечительные функции и координирование деятельности федеральных органов исполнительной власти при реализации проектов в сфере ЭП). Такая ситуация ведет к определенной разобщенности, невысокой степени скоординированности действий в данном направлении, отсутствию оперативного реагирования на изменения внешней и внутренней сред реализации проектов в сфере ЭП.

Другой особенностью реализации ЭП в нашей стране является недостаточное правовое регулирование этих вопросов. В частности, отсутствует в настоящее время официальный правовой документ, который бы вводил понятие ЭП и регламентировал значительный спектр отношений в данной сфере (по примеру Закона США 2002 года «Об электронном правительстве»). Федеральные законы «О предоставлении государственных и муниципальных услуг», «Об электронной подписи», «Об информации, информационных технологиях и защите информации», Государственная программа «Информационное общество» регулируют только отдельные аспекты становления ЭП без учета необходимости концептуального оформления всего комплекса отношений в этой сфере и закрепления прав и обязанностей участников данного процесса.

Таковы общие характеристики регуляторной политики России в сфере развития ЭП. Каковы ее основные результаты? Для ответа на этот вопрос следует кратко привести данные международных рейтингов оценки ЭП, главным из которых является рейтинг ООН, и показатели внутривострановой динамики, формируемые государственными органами власти в России.

По результатам обзорного исследования ООН за 2014 год “Электронное правительство для будущего, которое мы хотим” (далее также – Обзор ООН за 2014 год) Россия заняла 27 место среди 193 государств мира по уровню развития

ЭП⁴²⁹. В исследовании ООН за 2016 год “Электронное правительство для обеспечения устойчивого развития” Россия заняла уже 35 место⁴³⁰, а в исследовании ООН за 2018 год поднялась на три позиции и разместилась на 32 месте⁴³¹. В данном случае нужно обратить внимание на то, что в Стратегии развития информационного общества в РФ в качестве контрольных значений показателей развития информационного общества в РФ к 2015 году указаны: «место РФ в международных рейтингах в области развития информационного общества - в числе двадцати ведущих стран мира» и «место РФ в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы - не ниже десятого»⁴³².

По данным Росстата за 2016 год полностью удовлетворенными качеством электронных государственных услуг в России являются - 66,1 проц., частично удовлетворенными - 32,4 проц., а неудовлетворенными качеством услуг - 1,4 проц. опрошенных⁴³³. По итогам 2016 года 28,8 проц. от общей численности населения страны, использовала сеть Интернет для получения государственных услуг, а 51,3 проц. от общей численности населения, получившего государственные услуги, использовала для этих целей именно сеть Интернет⁴³⁴.

Популярность Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) - <https://www.gosuslugi.ru/>, выглядит значительной - 33,5 млн раз

⁴²⁹ United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. с. 2. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 27.09.2016).

⁴³⁰ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

⁴³¹ The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies. С. 89 [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>.

⁴³² Стратегия развития информационного общества в РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3004/> (дата обращения: 27.09.2016).

⁴³³ Росстат. Уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года) (в процентах от общей численности населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг) Таблица 5.3. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html.

⁴³⁴ Росстат. Использование населением сети Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года). Таблица 5.3. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html.

пользователи посетили портал в 2016 г., заказав “380 млн услуг на сумму 7,9 млрд рублей, что почти в три раза превысило объем платежей в 2015 году”⁴³⁵. Минкомсвязь России сообщает о том, что на данном портале зарегистрирован каждый второй пользователь сети Интернет в России, при этом только в 2016 году у портала появилось почти 18 млн. новых пользователей (общее количество пользователей портала на 15 февраля 2017 г. - 40 млн.)⁴³⁶.

Вместе с тем, по Индексу предоставления электронных услуг (Online Service Index (OSI) положительная начальная динамика России (в 2010 г. (68 место), 2012 г. (37 место), 2014 г. (27 место)) сменилась незначительным откатом (согласно рейтингу 2016 г., в котором Россия опустилась с 27 на 38 место)⁴³⁷. Начальный рост показателей России по данному индексу эксперты связывают с созданием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций), раскрытием информации о деятельности государственных органов на ведомственных сайтах, переводом государственных услуг в электронную форму, а падение в рейтинге объясняют отсутствием существенных подвижек у России по новым параметрам, применяемым ООН при подсчете данного индекса (в частности изменилась методика учета электронных услуг)⁴³⁸.

Значимым показателем уровня развития ЭП является объем межведомственного электронного взаимодействия органов власти при предоставлении услуг населения и исполнении своих функций. На федеральном для этих целей создана Единая система межведомственного электронного взаимодействия (далее - СМЭВ)⁴³⁹. К данной информационной системе подключено около 12 тыс. организаций, “число транзакций в СМЭВ быстро растет: 1,8 млрд. в 2013 году, 4,3 млрд. в 2014 году, 7 млрд. в 2015 году и в 2016

⁴³⁵ Минкомсвязь России. Ежемесячная посещаемость Единого портала госуслуг в 2016 году достигла 33,5 млн. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36495/>

⁴³⁶ Минкомсвязь России. На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета. [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/>

⁴³⁷ United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016> (дата обращения: 27.09.2016).

⁴³⁸ Системный проект электронного правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronного-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017). С. 13.

⁴³⁹ Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия"[Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/199319/>.

году (по состоянию на 01.10.2016) 7,2 млрд.”⁴⁴⁰. Это способствует дебюрократизации взаимодействия власти и населения при предоставлении государственных услуг (исполнении функций), поскольку минимизирует требуемый от граждан перечень документ и сведений.

Для объективной оценки эффективности мероприятий в сфере ЭП в России имеет значение мнение различных международных организаций. Так, Всемирный банк и Институт развития информационного общества в совместном докладе “Цифровое правительство 2020: перспективы для России” (2016) обратили внимание на важность обеспечения мониторинга развития ЭП в России⁴⁴¹. При этом среди базовых рейтингов для оценки, по мнению данных организаций, используются: Индекс развития ЭП ООН, Барометр открытых данных (в котором Россия опустилась с 20-го места в 2013 г. на 26-е в 2015 г., а в 2016 заняла 41-ое место)⁴⁴², Индекс готовности регионов России к информационному обществу, формируемый Институтом развития информационного общества. Основной проблемой системы мониторинга развития по данным доклада является недостаточная оценка проникновения ИКТ в повседневную жизнь граждан. Анализ, как правило, ограничивается оценкой готовности власти к цифровому правительству.

Частым аргументом, приводимым для объяснения отставания России от мировых лидеров внедрения ЭП, является недостаточное финансирование данных проектов в нашей стране. Полагаем, что в этом вопросе можно согласиться с выводами и методологией докладов об Индексе сетевой готовности (Networked Readiness Index), формируемых в рамках Всемирного экономического форума⁴⁴³, согласно которым, успехи в сфере внедрения ИКТ, действительно, в значительной

⁴⁴⁰ Системный проект электронного правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> дата обращения: 03.03.2017. С. 13.

⁴⁴¹ Доклад Всемирного банка и Института развития информационного общества «Цифровое правительство 2020: перспективы для России» (2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690171468181130951/pdf/105318-RUSSIAN-WP-PUBLIC-Digital-Government-2020.pdf> С. 70 (дата обращения: 03.03.2017).

⁴⁴² Барометр открытых данных [Электронный ресурс]. URL: <http://opendatabarometer.org/> (дата обращения: 03.03.2017).

⁴⁴³ The Global Information Technology Report 2015. ICTs for Inclusive Growth [Электронный ресурс]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf (дата обращения: 04.10.2016).

степени обусловлены наличием финансовых возможностей создания технологической инфраструктуры, а также научного потенциала и квалифицированных специалистов в сфере высоких технологий.

Страны с менее развитой экономикой, имеют хорошие шансы на быстрое освоение ИКТ властными структурами только при наличии сильной политической воли и концентрации имеющихся ресурсов в данном приоритетном направлении. При прочих равных обстоятельствах, именно финансовое превосходство экономически развитых стран, позволяющее им свободнее направлять материальные ресурсы и научно-исследовательские возможности в развитие ЭП, обеспечивает таким странам более высокий уровень реализации проектов в данной сфере, качество электронных государственных услуг, широкий охват населения электронными технологиями и другие компоненты передового “информационного общества”.

Подводя итог, отметим, что процесс построения эффективного ЭП в России требует централизованного управления, адекватного декларируемым целям правового и финансового обеспечения, обязательного сопряжения мероприятий по внедрению ИКТ в деятельность властных структур и программ, осуществляемых в рамках административной реформы. Важнейшим компонентом выступает также ориентация на реальные потребности граждан и коммерческого сектора, а не существующую структуру и особенности функционирования государственного аппарата.

Таким образом, действенная схема развития ЭП в России должна, по нашему мнению, на первом этапе включать определение интересов потребителей услуг ЭП (в широком, неограниченном государственными услугами, смысле) и последующее проектирование необходимых и возможных трансформаций в публичных управленческих процессах (с одновременным изменением нормативной базы и оптимизацией административных процедур). Второй этап, состоящий собственно в информатизации и автоматизации процессов политико-административного управления, должен иметь место только после определения общественных потребностей и приоритетов. Такой подход будет способствовать

эффективному использованию ограниченных финансовых и управленческих ресурсов и обеспечит возможность конкурирования с мировыми лидерами в области развития ЭП.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современном мире использование электронных технологий становится важным элементом управленческой деятельности, позволяющим оптимизировать и повысить качество функционирования публичных структур. Вместе с тем, вопрос влияния ЭП на эффективность политического управления неоднозначен и требует комплексной оценки.

Рассмотрев имеющиеся в научной литературе подходы к определению содержания ЭП, мы пришли к следующим выводам. Во-первых, внедрение ЭП оказывает непосредственное воздействие не только на государственный аппарат, но и на политическую систему в целом. Во-вторых, электронные технологии, образующие основу ЭП и являющиеся инструментом поиска, обработки, хранения и передачи информации, могут использоваться как в целях повышения открытости и подотчетности политической власти, так и для реализации частных интересов политических субъектов.

На основе анализа сущностных аспектов ЭП, форм и направлений его развития, нами предложено авторское определение, согласно которому ЭП - это система институтов и механизмов публичного управления, осуществляемого на основе ИКТ. При этом под публичным управлением мы понимаем деятельность государственных органов исполнительной, судебной, законодательной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, подведомственных указанным органам организаций, а также коммерческих структур, учредителями которых выступают органы публичной власти.

Ключевым свойством технологий, лежащих в основе ЭП, на наш взгляд, является повышение *скорости, достоверности и экономичности* обмена и обработки информации. Инфокоммуникации обеспечивают возможность оперативного поиска, автоматической обработки и практически мгновенной передачи больших объемов данных. Достоверность информационного обмена и надежность хранения информации достигается благодаря новейшим средствам идентификации и аутентификации участников взаимодействия, а также

использованию распределенных реестров/баз данных (технологии “блокчейн” (blockchain)). Экономичность обмена и обработки сведений при внедрении электронных технологий обусловлена снижением расходов на персонал, выполнение рутинных функций которого, обеспечивается автоматизированными информационными системами.

Анализ влияния ЭП на эффективность политического управления требует определения целей субъектов управленческой деятельности - политических элит, и последующей оценки воздействия ЭП на достижение указанных целей. По нашему мнению, задачам диссертационного исследования отвечает выделение двух основных целей политического управления: 1) доступ к властным ресурсам и удержание власти (*властный аспект*); и 2) решение общегосударственных задач, повышение уровня жизни граждан (*управленческий аспект*).

Мы полагаем, что рост эффективности *властного позиционирования* при внедрении ЭП достигается вследствие:

1) сокращения административных издержек населения и бизнеса на взаимодействие с государственными структурами при предоставлении государственных услуг и исполнении государственных функций в электронной форме;

2) обеспечения информационной открытости органов и организаций публичного сектора, предоставления гражданам и бизнесу доступа к сведениям о деятельности указанных органов и организаций (реализация проекта “Открытое правительство”, публикация информации в машиночитаемом формате в виде открытых данных и др.);

3) повышения качества “обратной связи” и участия граждан в выработке и принятии государственных решений посредством создания удобных и доступных электронных сервисов взаимодействия власти с социумом (“электронная демократия”, “электронный парламентаризм” и др.);

4) роста возможностей поиска и обработки необходимой для политических субъектов информации, мониторинга и контроля исполнения решений, анализа внутри - и внешнеполитической ситуации.

Предоставление качественных электронных государственных услуг, доступных для всех категорий граждан и ориентированных на удовлетворение их потребностей, повышает доверие населения к власти, формирует представление о качестве государственных институтов. Применение электронных технологий для реализации прав граждан на доступ к информации о власти способно повысить престиж властных структур в общественном сознании, легитимность политической власти через формирование открытого к запросам граждан государственного аппарата. Электронные инструменты “обратной связи” и политического участия, обеспечивающие возможность более широкого вовлечения населения в процесс принятия публичных решений, способствуют снятию социального напряжения и выходу из кризиса политического участия.

Вместе с тем внедрение ЭП может негативно отразиться на *властном аспекте* эффективности политического управления, в случае неготовности субъектов политического управления к изменениям и слабости политических институтов. Применение ИКТ для реализации концепции “открытости власти” делает общество более информированным, в том числе в части сведений, компрометирующих политические элиты, а власти, соответственно, более уязвимыми для критики со стороны оппозиционных групп. Использование инфокоммуникаций в сфере “обратной связи” и политического участия может привести к излишней политизации социума и повышению общественного давления на механизм принятия решений в государстве, ввиду доступности соответствующих инструментов волеизъявления граждан.

В части *управленческой эффективности* положительное влияние ЭП обусловлено ключевыми свойствами инфокоммуникаций. Указанный вывод основывается на информационной природе управленческой деятельности: в основе политического управления лежит совокупность информационных потоков, - от субъекта к объекту в виде управляющего воздействия и от объекта к субъекту в виде “обратной связи”. Управляющее воздействие предваряется анализом информации, ее обработкой, формулированием на ее основе вариантов управленческих решений. Весь управленческий цикл, по сути, есть круговорот

информации. Следовательно, использование технологий, которые позволяют более оперативно и надежно передавать, получать и обрабатывать информацию, а также сокращают временные, финансовые и другие издержки при работе с информацией, на наш взгляд, приводит к росту *управленческой эффективности*. Можно утверждать, что ЭП является “электронной нервной системой” современного государства-Левиафана, способствуя его адаптации и развитию в условиях “информационного общества”.

Структурных факторов снижения *управленческой эффективности* при внедрении ЭП нами не выявлено. Мы полагаем, что негативно повлиять на указанную эффективность может только отсутствие адекватной реализации ЭП, связанное с недостаточным пониманием приоритетных направлений и форм внедрения электронных технологий в деятельность органов власти и организаций публичного сектора.

Реализация ЭП, не учитывающая возможный негативный потенциал электронных технологий, сопряжена с определенными *рисками*, способными дискредитировать идею информатизации власти. Проблема обеспечения информационной безопасности, связанная с повышением значимости электронных технологий для различных систем жизнеобеспечения государственного значения и параллельным ростом киберпреступности, актуальна для всех стран, реализующих ЭП. Организованные атаки на системы защиты информации, кибертерроризм, кибершпионаж, случайные программные сбои вследствие человеческой ошибки и др., - указанные риски существенно осложняют внедрение электронных технологий.

В условиях недостаточного освоения компьютерных технологий населением и отсутствия контроля со стороны институтов гражданского общества за использованием данных технологий в государственном секторе властные структуры могут применять инфокоммуникации в манипулятивных и пропагандистских целях. Для того, чтобы минимизировать указанный риск необходимо обеспечить прозрачность использования электронных технологий, возможность контроля со стороны гражданского общества, открытость и

доступность используемых программных компонентов. Такие меры реализуемы при наличии регулятивной среды, отвечающей требованиям современного “информационного общества”.

С указанным риском также связано возможное использование государством электронных технологий для осуществления негласного наблюдения за социумом. Риск превращения в “Старшего Брата”⁴⁴⁴ достаточно актуален, так как современные государства обладают необходимыми ресурсами (административного и инфраструктурного характера) для создания систем незаметного контроля над обществом. Подтверждением этому может служить, в частности, проводившаяся США в национальных масштабах разведывательная деятельность в отношении собственных граждан с использованием современных электронных технологий, о которой стало известно СМИ в 2013 году⁴⁴⁵.

Мировой опыт реализации ЭП свидетельствует о существенном влиянии на данный процесс социально-экономических, культурных и политических особенностей государств. Проблема адаптации бюрократического аппарата к ЭП обусловлена спецификой политического устройства, традициями властных отношений в разных странах, опытом внедрения новых технологий. В частности, в США заметно возрастающее внимание к вопросам обеспечения информационной безопасности, а также использованию мобильных средств информационного взаимодействия власти и социума (смартфоны, планшеты и др.). Китайская модель выделяется превалирующей ролью государства в построении ЭП, преобладанием жестких иерархических структур. Политические элиты Китая испытывают противоречивые настроения, с одной стороны осознавая огромный социально-экономический потенциал ЭП, с другой, воспринимая сеть “Интернет” в качестве угрозы для стабильности политического режима.

⁴⁴⁴ Оруэлл Дж. "1984" и эссе разных лет. М.: Прогресс, 1989.

⁴⁴⁵ Edward Snowden and the NSA files — timeline, The Guardian, 23 June 2013. Retrieved July 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/23/edward-snowden-nsa-files-timeline?INTCMP=SRCH> (дата обращения: 11.09.2017).

Одним из главных направлений повышения управленческой эффективности при внедрении ЭП в Великобритании стала трансформация системы предоставления государственных услуг, основным элементом которой явилось внедрение в указанные процессы электронных технологий взаимодействия государственных органов и социума. Успешность проведенных в данной сфере мероприятий подтверждается лидирующими позициями Великобритании в соответствующих международных рейтингах развития ЭП, и свидетельствует о ключевом значении долгосрочной политической воли, как для построения ЭП, так и для использования потенциала ЭП в качестве инструмента повышения эффективности политического управления.

Сравнивая российский и зарубежный опыт внедрения ЭП в механизмы “обратной связи” и политического участия следует отметить преобладание в России проектов, инициатором которых выступил государственный аппарат. Напротив, в наиболее успешных иностранных государствах, соответствующие проекты, как правило, возникают как частные инициативы, которые впоследствии находят поддержку у официальных властных структур. Одной из основных причин таких отличий, на наш взгляд, является присущая российской политической культуре ориентированность на санкционированные государством институты. Вместе с тем, в условиях быстрого развития электронных технологий активное содействие институтов гражданского общества и бизнеса будет иметь ключевое значение для эффективного конкурирования с государствами-лидерами в сфере ЭП.

В целом, российская специфика развития ЭП выражается в акцентировании двух его основных компонентов: оказании государственных услуг в электронной форме и предоставлении электронного доступа к информации о деятельности органов власти. В то же время недостаточно внимания уделяется ЭП как инструменту качественной трансформации государственного аппарата и вовлечения общества в политико-управленческую деятельность. Следует также обратить внимание на институциональные недостатки реализации ЭП в России: несовершенство механизма правового регулирования и слабость координации

управленческих звеньев в сфере ЭП, что приводит к сокращению возможности оперативно реагировать на изменения внешней и внутренней сред.

Основные рекомендации для построения эффективного ЭП в России, на наш взгляд, могут состоять в необходимости централизованного управления развитием ЭП, создании действенной системы законодательного сопровождения проектов в указанной сфере, выделении достаточного финансирования и обязательном сопряжении данных мероприятий с оптимизацией административных процессов, реформированием государственного аппарата. Важнейшими компонентами выступают также ориентация на общественные потребности, способствование вовлеченности и компетентности социума в сфере ЭП, формирование ответственности и профессионализма внутри правительства, актуализация демократического потенциала ЭП.

Таким образом, итоги проведенного исследования позволяют сделать вывод о том, что влияние ЭП на эффективность политического управления носит комплексный характер и зависит от форм и направлений его внедрения, а также качества политических институтов. При готовности субъектов политического управления обеспечить необходимые институциональные преобразования и проведение административных реформ одновременно с внедрением ЭП, последнее может выступить мощным инструментом повышения эффективности политического управления. В случае несоответствия существующих политических институтов требованиям “информационного общества” и отсутствия политической воли для их модернизации, внедрение ЭП будет обострять указанное противоречие, что может отрицательно отразиться на эффективности политического управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Научные монографии, сборники, переводная литература, электронные ресурсы

1. Автомобилисты смогут платить только половину штрафа за парковку. <https://www.mos.ru/news/item/5912073/>, Россияне смогут оплатить госпошлины через интернет со скидкой в 30% <http://www.fingramota.org/lichnye-finansy/karty-i-platezhi/item/1679-rossiyane-smogut-oplatit-gosposhliny-cherez-internet-so-skidkoj-v-30>.
2. Агапонов А.К. Проблемы ответственности в политико-административном управлении- региональный аспект. - Ростов н/Д. Изд-во СКАГС. 2002.
3. Агентство по упрощению административных процедур Бельгии. <http://www.simplification.be/>.
4. Алексеева Т.А. Современная политическая мысль (XX-XXI вв.). Политическая теория и международные отношения: Учебное пособие для вузов. М.: Аспект Пресс, 2015. 623 с.
5. Альманах “Восток” “Как "погас" ОГАС (отрывок из воспоминаний)” http://www.situation.ru/app/j_art_333.htm.
6. Анатомия человека. В двух томах. Т.2 /Авт.: М.Р. Сапин, В Я. Бочаров, Д.Б. Никитюк и др. / Под ред. М.Р. Сапина.— Изд. 5-е, перераб. и доп.— М.: Медицина.— 2001.— 640 с.
7. Андреев С.С. Политическое управление и политическое руководство // Социально-политические науки. 1992. № № 4-5.
8. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты. - М.: РАГС, 1999.
9. Ахременко А. С. Оценка эффективности государства в производстве публичных услуг: теоретическая модель и методика измерения . – Полис. Политические исследования. 2012. № 1. С. 113-135.
10. Баркин А., Дрожжинов В., Травкин Ю. “США вводят электронное правительство в рамки закона” PCWeek. 2003. № 24. 1 июля. https://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=64729&THEME_ID=.
11. Барометр открытых данных [Электронный ресурс]. URL: <http://opendatabarometer.org/> (дата обращения: 03.03.3017).
12. Барциц, И.Н. Показатели эффективности государственного управления (субъективный взгляд на международные стандарты) // Представительная власть XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2008. №1 (80) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pvlast.ru/archive/index.433.php>.
13. Барыкин Д.В., Боровин Ю.М., Латышева О.П., Присада С.А. “Обзор современных тенденций развития технологий в системах электронного межведомственного документооборота” Известия Московского государственного технического университета МАМИ, № 4 (18) / том 1 / 2013, С. 312-315.

14. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. — Москва: Академия, 1999.
15. Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу. — М., 1992.
16. Буренко В.И. «Власть — Политика — Управление в системе отношений “Общество — государство”» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mosgu.ru/nauchnaya/publications/professor.ru/Burenko/>.
17. Ваславский Я.И., Габуев С.В. Неинституциональный подход как методологическая основа исследования электронного правительства. // Вестник МГИМО - Университета. 2016. № 6 (51).
18. Ваславский Я.И., Габуев С.В. Ключевые мировые тенденции развития электронного правительства. // Журнал “Международные процессы - Журнал мировой политики и международных отношений”. Том 15, № 4, 2017.
19. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии. Социология. Пер. с нем. под ред. Л.Г. Ионина. Изд. дом Высшей школы экономики, М. 2016.
20. Вершинин М. С. Электронная демократия: российские перспективы // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: Материалы Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 20 - 23 ноября 2001 г.). СПб.: Изд-во С.-Петерб. Ун-та, 2001.
21. Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. — 2-е издание. — М.: Наука; Главная редакция изданий для зарубежных стран, 1983. — 344 с.
22. Володенков, С.В. Соотношение политики и управления в системе регулирования современных общественных отношений / С.В. Володенков // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. — 2011. — Т. 4, № 5. — С. 76.
23. Володин, Д.В. Проблемы организации межведомственного электронного документооборота / Д.В. Володин // Вестн. архивиста.— 2012.— № 1 (117).— С. 147-162.
24. Волошинская А. А. «Российская общественная инициатива»: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. № 1. С. 47-51.
25. Вятр Е. Й. Социология политических отношений / Пер. В. Складар, А. Николаев. — М.: Прогресс, 1979. — 464 с. С. 198.
26. Гаман-Голутвина, О. В. Эффективность государственного управления в РФ в 2008 году / О. В. Гаман-Голутвина, Л. В. Сморгун, А. И. Соловьев, Туровский Р.Ф. // 1-й ежегодный доклад Института общественного проектирования «Оценка состояния и перспективы политической системы РФ в 2008 году — начале 2009 года». — М., 2009. С. 4.
27. Гейтс Б. “Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру” М.: Эксмо-Пресс. 2000. 480 с.
28. Генералова О.И. “Оценка эффективности московского портала “Наш город”. Материалы Ивановских чтений. 3 (14). 2017 С. 29-35. С. 3.

29. Герович В. А. Интер-Нет! Почему в Советском Союзе не была создана общенациональная компьютерная сеть // Неприкосновенный запас. 2011. № 1 (75). С. 14. <http://magazines.russ.ru/nz/2011/1/ge4.html>.
30. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Соч.: В 2 т. Т.2. М., 1991. -731 с. С. 3.
31. ГОСТ Р ИСО 9000-2015. Национальный стандарт РФ. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь" (утв. Приказом Росстандарта от 28.09.2015 N 1390-ст) <http://docs.cntd.ru/document/1200124393>.
32. Государственная политика и управление./ Под ред. Л.В.Сморгунова. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006. С. 231.
33. Государственная программа РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы) [Электронный ресурс]. URL : <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/1/> (дата обращения: 27.09.2016).
34. Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития: Монография. – М.: Прометей, 2004. – 328 с.
35. Григорьев П. В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. М., 2009. N 3 С. 179 - 184.
36. Гришанова Е.М., Антипов А.А. Проблемы оказания услуг в рамках электронного правительства // Т-Comm: Телекоммуникации и транспорт. – 2015. – Том 9. – №7. – С. 84-88.
37. Гуляева, В.Б. Электронные государственные услуги для бизнеса // Россия и Германия: экономика регионов после санкций. - СПб: КультИнформПресс. – 2015. – С. 183 — 185.
38. Давыдова М.Л. Проблемы и перспективы реализации проекта «Российская общественная инициатива». Вестник волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. № 2. 2015 с. 58-67. С. 65.
39. Даль Р.. Демократия и ее критики / Пер. с англ. Под ред. М.В. Ильина. — М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН). — 576 с.. 2003, с. 513.
40. Дегтярев А. А. Политическая власть как регулятивный механизм социального общения . – Полис. Политические исследования. 1996. № 3. С. 108.
41. Дегтярев А.А. Проблема определения видов и критериев диагноза в политико-аналитической работе / А.А. Дегтярев // Оценка политик и новая политическая экономия: инструменты анализа экономических реформ. – М.: ЦЭМИ, 2006. – С.13-32.
42. Декларация принципов построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsis.pdf. С. 5.
43. Демократия и качество государства. Газета "Коммерсантъ" № 20 от 06.02.2012, стр. 1. <https://www.kommersant.ru/doc/1866753>.
44. Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в

организационных полях. // Экономическая социология. Т. 11. № 1. Январь 2010. С. 35-56.

45. Добролюбова Е.И. Показатели эффективности реформ государственного управления в России: возможные подходы. Рабочие материалы <http://documents.worldbank.org/curated/en/434941468104657805/pdf/361440RUSSIAN010Indicators01PUBLIC1.pdf>.

46. Доклад “Глобальная конкурентоспособность 2016-2017”. http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.

47. Доклад Всемирного банка и Института развития информационного общества «Цифровое правительство 2020: перспективы для России» (2016) [Электронный ресурс]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690171468181130951/pdf/105318-RUSSIAN-WP-PUBLIC-Digital-Government-2020.pdf>. С. 70 (дата обращения: 03.03.2017).

48. Дрожжинов В. И. Электронное правительство. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / В. И. Дрожжинов. - М. : Эко-Трендз, 2002.

49. Дьякова Е. Г. Эволюция электронного правительства как нормативного концепта: от оказания услуг к открытому правительству // Вестник НГУ. Серия: Философия. 2012. Т.10. Вып. 3. С. 134–138. С. 138.

50. Дьякова Е.Г. 2013. Сфера трансфера. Технологии ЭП в национальном контексте // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.94-101.

51. Дьякова Е.Г. Переход к электронному правительству как процесс социальной адаптации технологии (на примере информатизации здравоохранения Свердловской области) // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН.– 2014.– Т. 14. Вып. 4.– С. 78-90.

52. Единая информационная система в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ok44/view/common-info.html?regNumber=0173100007515000068>. (дата обращения: 03.03.2017).

53. Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» - <http://budget.gov.ru/>.

54. Ефимов А.А. Проблемы реализации концепции электронного правительства в контексте становления открытой демократии в России. Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. Т. 22. № 4. С. 80.

55. Зайцев А.В. Делиберативная демократия как институциональный диалог власти и гражданского общества // Социодинамика. — 2013. - № 5. - С.29-44. URL: http://e-notabene.ru/pr/article_689.html.

56. Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно- коммуникационные технологии – лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. С. 94-100.

57. Иванников И.А. Эффективность государственной власти в России: проблемы теории и практики / Приложение к «Южно-российскому обозрению» ЦСРИП ИППК РГУ и ИСПИ РАН. Издательство СКНЦ ВШ. 2004 г.

58. Иванов Д.В. "Виртуализация общества" СПб.: "Петербургское Востоковедение", 2000. - 96 с.
59. Игнатов В. Повышение эффективности государственной власти и управления — жизненно важная проблема сохранения российской государственности / Проблемы повышения эффективности государственной власти и управления в современной России. Вып. 1. Ростов н/Д, 1998.
60. Известия. Четверг, 13 июля 2007 <http://izvestia.ru/news/404232>.
61. Кабашов С.Ю. Электронная бюрократия: к постановке проблемы // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2015. № 6.
62. Казьмина Е.А. "Правовые последствия поддержки гражданами РФ общественных инициатив, направленных с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива". Вестник алтайской академии экономики и права. № 3 (41). 2015 с. 74-76. С. 76.
63. Кастельс М., Химанен П. Информационное общество и государство благосостояния: Финская модель. / Пер. с англ. А.Калинина, Ю.Подороги. — М.: Логос, 2002.
64. Кислицын С.А.: А.М.Старостин. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии, оценки, анализ состояния, пути пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС. 2005 . — 423 С. Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. Выпуск № 1-2 / 2006.
65. Кравченко А.Г. Технология дебиюкратизации механизма предоставления государственных услуг в свете реализации программы электронного правительства в РФ. Северо-Кавказский юридический вестник. Выпуск № 2 / 2013. С. 20.
66. Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления: фундаментальный курс: Учебное пособие для студентов высших учебных заведений. — 2-е изд., испр. и доп. — М.: Академический Проект, 2005. — 1136 с. С. 519.
67. Крутских А.В., Зиновьева Е.С. Информатизация и макротехнологии: новое лицо мировой политики // Международные процессы. № 1 -2, 2014. С. 20 – 32.
68. Крутских А.В. К политико-правовым основаниям глобальной информационной безопасности. // Международные процессы. – 2007. – № 1(5). – С. 28-37.
69. Кузнецов С. Л. Электронное правительство - что это такое? // СПС «КонсультантПлюс».
70. Кулик А. Н. Governance 2.0: эволюция модели государственного управления в эпоху интерактивного интернета // Журнал «Политическая наука». 2013. № 1. С. 12--27, с. 17.
71. Купряшин Г.Л., Соловьев А.И. Государственное управление. – М.: Университетский Гуманитарный Лицей, 1996. С. 43-47.
72. Кутейников А.В. Академик В.М. Глушков и проект создания принципиально новой (автоматизированной) системы управления советской

экономикой в 1963–1965 гг. // Экономическая история. Обзорение. Вып. 15. 2011. С. 139-156. С. 156. <http://ogas.kiev.ua/library/akademyk-vmglushkov-y-proekt-sozdanyya-pryntsypyalno-novoj-avtomatyzyrovannoj-sistemy-uprav>.

73. Лебедева М. М. Мировая политика: тенденции развития. – Полис. Политические исследования. 2009. № 4. С. 72-83.

74. Ледяев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2001. – 384 с. С. 169.

75. Лукашов Н. В. Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России. Москва. Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 83–91. С. 87.

76. Лукьянова А.В., Сазонов С.П., Терелянский П.В. Совершенствование казначейских технологий исполнения бюджетов всех уровней – основной путь создания «Электронного бюджета» РФ. Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса / №2 (19) 2012.

77. Макнат, К. Виртуальное государство Канады / К. Макнат; пер. Е. Блиновой // Политическая наука. - 2007. - N 4. - С. 78-96. С. 83.

78. Манойло А.В. Государственная информационная политика в особых условиях: Монография. М.: МИФИ, 2003. – 388 с.

79. Маркузе Г. “Эрос и цивилизация. Одномерный человек: Исследование идеологии развитого индустриального общества”; Пер. с англ., послесл., примеч. А.А. Юдина; Сост., предисл. В.Ю. Кузнецова.— М: ООО «Издательство АСТ», 2002. — 526, С. 330.

80. Мартьянов Д.С. Структурно-функциональный анализ бюрократии как институт сопротивления информационному обществу в России. Научный альманах N 8 (10). 2015. С. 1338.

81. Масуда Й. «Информационное общество как постиндустриальное общество» 1980.

82. Материалы рабочей группы ОЭСР по оценке административных реформ. <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45878699.pdf>.

83. Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализованные организации: формальная структура как миф и церемониал. // Экономическая социология. Т. 12. № 1. Январь 2011. С. 44-67. С. 47.

84. Меркулов П.А., Цыбаков Д.Л. Информатизация мировой политики: сущностное выражение и практические результаты. Среднерусский вестник общественных наук, //Научно-образовательное издание. 2015, Том 10, № 6.с.89-95. С. 91.

85. Миловзорова М.Н. Виртуализация: вызовы национальной безопасности, Научное мнение № 8 (2015) С. 93.

86. Минкомсвязь России. Государственная автоматизированная информационная система «Управление» (ГАС «Управление») <http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/infosystems/1/>.

87. Минкомсвязь России. Ежемесячная посещаемость Единого портала госуслуг в 2016 году достигла 33,5 млн <http://minsvyaz.ru/ru/events/36495/>.

88. Минкомсвязь России. На Едином портале госуслуг зарегистрирован каждый второй пользователь Рунета - <http://minsvyaz.ru/ru/events/36373/>.

89. Минкомсвязь России. Стратегия развития информационного общества в РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 - <http://minsvyaz.ru/ru/documents/3004/>.

90. Модель Кафки. Le modèle de mesure Kafka. http://www.simplification.be/webfm_send/100.

91. Москва впервые рассказала о своей работе с большими данными <http://dit.mos.ru/presscenter/news/detail/3760423.html>.

92. Московская программа «Информационный город» – итоги года [Электронный ресурс]. URL: <http://d-russia.ru/godovoj-otchet-po-vypolneniyu-gosudarstvennoj-programmy-goroda-moskvy-informatsionnyj-gorod-za-2017-god.html>.

93. Мухаев Р.Т., Абрамова О.Г. Критерии эффективности современной системы государственного управления: проблемы квантификации качества публичного управления. Фундаментальные исследования. – 2016. – № 7 (часть 1) – С. 146-154. С. 151.

94. Налоговый кодекс РФ часть 2, (Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28165/ (проверено 03.12.2016 г.).

95. Наумов А.И., Золотовский А.А. “Эдхократическое управление в компаниях высоких технологий” Вестник Московского университета. 2013, Серия 24: Менеджмент, издательство Изд-во Моск. ун-та (М.), № 1/2, с. 15-52. С. 22-23.

96. Новая философская энциклопедия. 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010. Статья: Информационное общество. <http://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH131b96cb772df8497f4613?p.s=TextQuery>.

97. Новейший философский словарь. — Минск: Книжный Дом. А. А. Грицанов. 1999. Статья: Информационное общество. http://www.e-reading.club/chapter.php/149350/517/Gricanov_-_Noveiishiii_filosofskiii_slovar%27.html.

98. Новикова Н. Г., Гладышев А. С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // Сервис plus, 2014. № 2. - С. 52-56.

99. Об итогах реализации Государственной программы города Москвы «Информационный город» в 2016 году и планах на 2017 год” http://in.mos.ru/documents/10180/283643516/%D0%98%D0%BD%D1%84%D0%BE%D1%80%D0%BC%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D0%B9%20%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B4_v5-s.pdf.

100. Общая схема оценки. Система оценки и улучшения качества в организациях бюджетной сферы и органах государственного и муниципального управления. Версия 2006. С. 2 <http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/RUS-CAF-2009.pdf>.

101. Овчинников С.А., Фатеев М.А. Актуальные вопросы государственно-частного партнерства в электронном правительстве; Вестник Саратовского

государственного социально-экономического университета- выпуск №1/2013 (45). С. 112-117. С. 114.

102. Окинавская хартия Глобального информационного общества. <http://kremlin.ru/supplement/3170>.

103. Опубликован законопроект об обеспечении устойчивости российского сегмента сети «Интернет»: <http://minsvyaz.ru/ru/events/36040/>.

104. Оруэлл Дж. "1984" и эссе разных лет. М.: Прогресс, 1989.

105. Открытый бюджет Москвы = <http://budget.mos.ru/>.

106. Открытый бюджет Московской области = <http://budget.mosreg.ru/>.

107. Официальный сайт Мэра Москвы. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/services/catalog/popular/>.

108. Официальный сайт организации Трансперенси Интернешнл. «Итоги конкурса: Отобраны участники «Школы антикоррупционных расследований» [Электронный ресурс]. URL: <http://transparency.org.ru/antikorrupcionnye-rassledovaniia/itogi-konkursa-otobranu-uchastniki-shkoly-antikorrupcionnykh-rassledovaniij> (дата обращения: 01.03.2017).

109. Официальный сайт «Открытого правительства» [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).

110. Официальный сайт АНО «Информационная культура» [Электронный ресурс]. URL : <https://www.infoculture.ru/> (дата обращения: 01.03.2017).

111. Официальный сайт ГД ФС РФ - <http://www.duma.gov.ru/systems/law/>; Информационно-аналитические материалы Государственной Думы <http://iam.duma.gov.ru/>.

112. Официальный сайт организации «Санлайт Фаундейшн» (Sunlight Foundation) [Электронный ресурс]. URL: <https://sunlightfoundation.com/> (дата обращения: 01.03.2017).

113. Официальный сайт, посвященный реализации Закона США «О свободе информации» [Электронный ресурс]. URL : <https://www.foia.gov/index.html> (дата обращения: 28.02.2017).

114. Панов П.В. Институционализм(ы): Объяснительные модели и причинность.// Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 39-55. С. 41.

115. Перезолова А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2. С. 108-113.

116. Петров, Бунчук. 2007. Концепция формирования в РФ электронного правительства до 2010 года. Международный опыт и рекомендации [Электронный ресурс]. URL : <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/29b41c2d359d2b71c3257456004015cf>.

117. Петрова А. С. Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование, № 6 (66) / 2014, С. 154-160.

118. План действий. Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. 12 декабря 2003 года. http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wsis.pdf.

119. Плешакова Е.А. Государственные и политические решения: демаркация смыслов. Вестник Саратовского государственного технического университета. Том: 4 Номер: 1 (16) Год: 2006. С. 197
120. Политический менеджмент: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. В. Пушкарева. — М. : Издательство. Юрайт, 2014.
121. Политическое управление : Курс лекций / [М. Г. Анохин, О. В. Гаман, В. М. Горохов и др.]; Под ред. В. С. Комаровского, С. В. Рогачева; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ.
122. Политическое управление: теория и практика. Под общей ред. Зотовой З.М. – М.: Издательство РАГС, 1997.
123. Понеделков А.В., Старостин А.М., Атоян Ш.М. Трансформация регистров эффективности государства: от социально-экономической к цивилизационной // Власть. 2015. № 6. С. 42-47. С. 46.
124. Понятный бюджет. Открытый регион. Пермский край - <https://budget.permkrai.ru/>.
125. Поппер Карл Раймунд. Открытое общество и его враги. Т. 1: Чары Платона. Пер. с англ. под ред. В. Н. Садовского. — М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. — 448 с.
126. Портал «Активный гражданин». О проекте «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/info> (проверено 03.12.2016).
127. Портал «Активный гражданин». Отчет по проекту «Активный гражданин». URL: <https://ag.mos.ru/otchet2016> (проверено 03.12.2016).
128. Портал «Наш город». О портале «Наш город». URL: <http://gorod.mos.ru/?show=about> (проверено 03.12.2016 г.).
129. Портал «Наш город». Полезная информация. URL: <http://gorod.mos.ru/?show=info> (проверено 03.12.2016 г.).
130. Портал открытых данных Правительства Москвы. [Электронный ресурс]. URL : <http://data.mos.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).
131. Портал открытых данных Правительства Москвы. Наборы данных. [Электронный ресурс]. URL : <http://data.mos.ru/opendata?categoryId=221&IsActual=true> (дата обращения: 27.09.2016).
132. Портал открытых данных РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.ru/> (дата обращения: 27.09.2016).
133. Портал открытых данных РФ. О проекте [Электронный ресурс]. URL: <http://data.gov.ru/o-proekte> (дата обращения: 27.09.2016).
134. Постановление Правительства РФ от 03.11.2012 N 1142 "О мерах по реализации Указа Президента РФ от 21 августа 2012 г. N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ".
135. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2012 г. N 1284 г. Москва "Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как

основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей"; <https://rg.ru/2012/12/19/ocenka-dok.html>.

136. Постановление Правительства РФ от 26 марта 2016 г. N 236 г. Москва "О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг"; <https://rg.ru/2016/04/08/uslugi-dok.html>.

137. Постановление Правительства РФ от 05.08.2013 N 661 "Об утверждении Правил разработки, утверждения федеральных государственных образовательных стандартов и внесения в них изменений".

138. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 (ред. от 21.10.2016) «Об утверждении государственной программы РФ «Информационное общество (2011 - 2020 годы)» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162184/688be8f56a3f608102515dca192201edfbc3629b/ (проверено 03.12.2016 г.).

139. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1318 "О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Евразийской экономической комиссии, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ".

140. Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 "Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91827/.

141. Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 N 1088 (ред. от 27.11.2015) "О государственной автоматизированной информационной системе "Управление" - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/.

142. Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 N 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".

143. Постановление Правительства РФ от 26.07.2012 N 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства» [Электронный ресурс]. URL : <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102158380> (дата обращения: 27.09.2016).

144. Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 N 452 "О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти";

145. Постановление Правительства РФ от 30.01.2015 N 83 "О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ".

146. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. N 697 "О единой системе межведомственного электронного взаимодействия" <http://base.garant.ru/199319/>.

147. Приказ Минфина России от 22.09.2015 N 145н "Об утверждении Методических рекомендаций по представлению бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов и отчетов об их исполнении в доступной для граждан форме".

148. Приказ Росстата от 05.07.2013 N 261 "Об утверждении методик расчета показателей для оперативной оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ".

149. Прикладная информатика. Выпуск № 1 / 2009. К юбилею В. М. Глушкова, С. П. Никанорова, В. Н. Четверикова. Идеологи отечественных разработок в области автоматизированных систем управления. С. 121.

150. Прогноз научно-технологического развития РФ на период до 2030 года (утв. Правительством РФ 3 января 2014 г. - <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70484380/>).

151. Прокуратов И. В. Феномен открытого бюрократизма: размышляя над теорией открытого общества К. Поппера. Вестник Ивановского государственного университета. 2011. № 2. С. 50.

152. Протокол заседания Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности от 1 ноября 2016 г. № 435 пр. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/01112016435pr.pdf> (проверено 03.12.2016 г.).

153. Путин подписал закон о безопасности критической информационной инфраструктуры: <https://www.vedomosti.ru/technology/news/2017/07/26/726197-prezident-informatsionnoi-infrastrukturi>.

154. Рагулина Ю. В., Авакян Н. С., Скакова Ж. Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Вестник Академии. 2014. - № 2. - С. 89-92.

155. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р <О Концепции формирования в РФ электронного правительства до 2010 года> [Электронный ресурс]. URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76942/ (дата обращения: 27.09.2016).

156. Распоряжение Правительства РФ от 10 июля 2013 г. N 1187-р [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102166731> (дата обращения: 27.09.2016).

157. Распоряжение Правительства РФ от 20 июля 2011 г. № 1275-р. Концепция создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет".

158. Распоряжение Правительства РФ от 27 сентября 2004 г. N 1244-р «Об утверждении Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года» <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102088776&rdk=&backlink=1>.

159. Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 N 2227-р <Об утверждении Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года> - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_123444/.

160. Распоряжение Правительства РФ от 17.07.2006 N 1024-р (ред. от 10.03.2009) <О Концепции региональной информатизации до 2010 года> http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92510/.

161. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2017) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года> http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/.

162. Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 N 1275-р (ред. от 03.03.2017) <О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами "Электронный бюджет"> http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/#dst100006.

163. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 26.12.2013) «О государственной программе РФ "Информационное общество (2011 - 2020 годы)». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102142714> (проверено 03.12.2016 г.).

164. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 N 1815-р (ред. от 26.12.2013) "О государственной программе РФ "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106767/.

165. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N 93-р <Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти> [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/ (дата обращения: 27.09.2016).

166. Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «О Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г.» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70006124/> (дата обращения: 27.09.2016).

167. Рашкофф Д. Медиавирус. Как поп-культура тайно воздействует на ваше сознание. М., Ультра. Культура, с. 276, 2003. Цит. по И.А. Иванюшкин "Историко-философские пролегомены к онтологии Интернета (природа Интернета в свете классической философской мысли)". Вестник МГТУ, том 16, №2, 2013 г. стр.312-317.

168. Региональные сайты госуслуг подключат к порталу gosuslugi.ru. URL: <http://izvestia.ru/news/645756> (проверено 03.12.2016 г.).

169. Рейман Л.Д. Выступление на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (Тунис, 16-18 ноября 2005 г.) <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/b77af7370dee56f0c32575a8003ed110>. С.1.

170. Романова Н.П., Лаврик Н.В. Роль гражданской инициативы в формировании электронной демократии. Вестник Забайкальского государственного университета - 2016. № 2, С. 83-89.

171. Российская общественная инициатива. <https://www.roi.ru/>.

172. Росстат. Использование населением сети Интернет для получения государственных и муниципальных услуг, по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года). Таблица 5.3. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html).

173. Росстат. Уровень удовлетворенности качеством предоставленных государственных и муниципальных услуг в электронной форме по типам поселения и полу, по РФ (октябрь-ноябрь 2016 года) (в процентах от общей численности населения, использовавшего сеть Интернет для получения государственных и муниципальных услуг) Таблица 5.3. (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/it/fed_nabl-croc/index.html).

174. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: Новые направления. (ред. Р. Гудин, Х-Д. Клингеманн). М. , 1999. С. 149-179. С. 156, 160.

175. Рузавин Г. И. Виртуальность // Новая философская энциклопедия / Ин-т философии РАН; Нац. обществ.-науч. фонд; Предс. научно-ред. совета В. С. Стёпин, заместители предс.: А. А. Гусейнов, Г. Ю. Семигин, уч. секр. А. П. Огурцов. — 2-е изд., испр. и допол. — М.: Мысль, 2010.

176. Садлер Дж. “Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании” http://vasilieva.narod.ru/10_3_00.htm.

177. Саймон Г. А. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS, 1993, вып.3. С. 27 https://igiti.hse.ru/data/003/314/1234/3_1_2Simon.pdf.

178. Симонова К.С. Государственный бюджет: технологии повышения открытости бюджетной информации. Материалы Международной научно-практической конференции, посвященной 110-летию со дня рождения В.В. Леонтьева. 2017. Издательство "Перо". Москва. с. 216-224. С. 4.

179. Системный проект электронного правительства РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/uploaded/files/sistemnyii-proekt-elektronnogo-pravitelstva-rf.pdf> (дата обращения: 03.03.2017. С. 13).

180. Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. "Издательский дом Магистраль". № 1-2. 2014 С: 5-6.

181. Солодов В. В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия // Власть. — 2007. — № 4.

182. Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Диссер. ... доктора политических наук: 23.00.02. - Ростов-на-Дону, 2003. - 351 с.

183. Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Монография. - Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2006,

184. Статья: «Присоединение «для галочки» нам не нужно» [Электронный ресурс]. URL: http://open.gov.ru/blogs/5508049/?sphrase_id=136707 (дата обращения: 27.09.2016).
185. Стенографический отчёт о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в РФ». <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/819>.
186. Степанова, А. М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: исследование, анализ, направления совершенствования // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. - 2014. - № 1. - С. 30-33.
187. Стратегия развития информационного общества в РФ (утверждена Президентом России 07.02.2008 N Пр-212) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_92004/.
188. Сухов Д.А., Янова Е.А., Уфимцева А.Ю., Михалевский Д.А., Булатова М.А. Развитие государственных электронных услуг как фактор увеличения Федерального бюджета России // Фундаментальные исследования - 2016. - № 9-3. - С. 633-638.
189. Тейлор Ф. Научные основы организации промышленных предприятий. - СПб., 1912.
190. Томпсон А. А., Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии. М., 1998; Политический менеджмент: учебник и практикум для академического бакалавриата / Г. В. Пушкарева. — М. : Издательство. Юрайт, 2014.
191. Тоффлер Э. Шок Будущего / Пер. с англ. М. : Издательство АСТ, 2002.
192. Тоффлер, Э. Третья волна = The Third Wave, 1980. — М.: АСТ.
193. Трахтенберг А. Д. Электронное правительство: стимул для трансформации государства или институциональный миф? // Известия Уральского Государственного Университета. Екатеринбург: УрГУ, 2013, N 3. С.101-109,
194. Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству: государственное предложение и общественный запрос (по материалам социологических исследований) // Интернет и современное общество: Материалы XIII Всерос. конф., С.-Петербург. 19-21 окт. 2010 г. СПб., 2010. 19-21 окт.
195. Трутнев Д. Р. Влияние международных рейтингов на содержание планов развития электронного правительства // Информационные системы для научных исследований : сб. науч. ст.: Тр. XV Всерос. объединен. конф. «Интернет и современное общество». СПб., 2012. С. 311 – 315.
196. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" <https://rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html>.
197. Указ Президента РФ от 09.05.2017 г. № 203 “О Стратегии развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 годы” <http://kremlin.ru/acts/bank/41919>.
198. Указ Президента РФ от 10.09.2012 N 1276 "Об оценке эффективности деятельности руководителей федеральных органов исполнительной власти и

высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ по созданию благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности".

199. Указ Президента РФ от 17.03.2008 № 351 «О мерах по обеспечению информационной безопасности РФ при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена»: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75586/.

200. Указ Президента РФ от 21.08.2012 N 1199 "Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ".

201. Указ Президента РФ от 04.03.2013 N 183 "О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса "Российская общественная инициатива". http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142909/.

202. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_129954/ (дата обращения: 27.09.2016).

203. Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 644 «О Министре РФ» [Электронный ресурс]. URL : <http://kremlin.ru/acts/bank/35306> (дата обращения: 27.09.2016).

204. Указ Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10482/.

205. Файоль А. Общее и промышленное управление. Перевод на русский язык: Б. В. Бабина-Кореня. — М., 1923.

206. Федеральный закон "О персональных данных" от 27.07.2006 N 152-ФЗ. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/.

207. Федеральный закон от 08.08.2001 N 129-ФЗ "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей".

208. Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ "О государственной регистрации недвижимости".

209. Федеральный закон от 27.07.2010 N 210-ФЗ "Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/.

210. Фонд информационной демократии. <http://www.f-id.ru/about/>.

211. Фонтейн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government. // Политическая наука. 2007. №4. С. 53-54.

212. ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Начало действия редакции - 12.02.2002. Окончание действия редакции - 09.08.2004. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_90180/.

213. Хасс Дж. Социологический неоинституционализм и анализ организаций (предисловие к разделу) // Вестник Санкт Петербургского университета. Сер. 8, Менеджмент. 2007. № 3. С. 112–125. С. 112-113.

214. Холмс. Д. eGov. Стратегии электронного бизнеса для государства / Дуглас Холмс; Пер. с англ. А. В. Коротков. - М.: ООО “Издательство Астрель”: ООО “Издательство АСТ”, 2004.

215. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России. Апрель 2016. Всемирный банк, Институт развития информационного общества. Вашингтон. С. 8. (<http://pubdocs.worldbank.org/en/473131460040867925/DigitalGovernment-Russia-2020-RUS.pdf>).

216. Чугунов А.В. Внедрение технологий «электронного правительства» в России: организационно-правовые проблемы и барьеры развития / А. Чугунов // Информационные ресурсы России. - 2012 - № 5.

217. Чугунов А.В. Электронное участие как канал обратной связи власти и граждан: проблемы институционализации. Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. Т. 5. № 4(17). С. 453-459. с. 454.

218. Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. - М., 1997. <http://shabrov.info/Polupr/glava1.htm>.

219. Шабров О.Ф. Эффективность политического управления (системно-кибернетический подход): диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора политических наук // Москва – 1998. URL: http://shabrov.info/dis_doc.htm.

220. Швецов А. Н. «Информационное общество»: теория и практика становления в мире и России. Статья 4. Современные ИКТ в деятельности российских органов власти: преобразят ли они государственное и муниципальное управление? Российский экономический журнал 4 / 2011.

221. Швецов. А. «Всеобщая информатизация как модернизационный проект: по плечу ли она современной России?» // Российский экономический журнал. — 2010. — № 5. С. 30.

222. Шивдяков Л.А. Кибертерроризм как новая и наиболее опасная форма терроризма // Защита информации. Инсайд. - 2009. - N 2. - С. 64-72.

223. Эндрейн Ч.Ф. Сравнительный анализ политических систем. Эффективность осуществления политического курса и социальные преобразования: [Учеб. пособие]: Пер. с англ. — М.: ИНФРА-М; Весь Мир, 2000.

224. Эффективность. Викисловарь. <https://ru.wiktionary.org/wiki/%D1%8D%D1%84%D1%84%D0%B5%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C>.

Публикации, монографии, электронные ресурсы на иностранных языках

225. About OGP [Электронный ресурс]. URL: <https://www.opengovpartnership.org/about/about-ogp> (дата обращения: 27.09.2016).

226. Andreas Meier. eDemocracy & eGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2012 – C. 149-159.

227. Arndt, C.; Oman, C. (2008). "The Politics of Governance Ratings". Maastricht University. Maastricht Graduate School of Governance <https://ru.scribd.com/document/307961606/Arndt-and-Oman-The-Politics-of-Governance-Ratings>;

228. Bangemann Report, Europe and the Global Information Society (1994) http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm#action_plan.

229. Becerril-Chavez M., Lindemann K., Mayernik J., Ralbovsky J. "A SeeClickFix for Public Participation? Assessing the feasibility of an online platform for evaluating public participation activities". 2012 https://www.ca-ilg.org/sites/main/files/file-attachments/a_seeclickfix_for_public_participation_assessing_the_feasibility....pdf.

230. Benchmarking E-government: A Global Perspective (UNDESA/ASPA) 2001 <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/English.pdf> C. 1.

231. Bertalanffy Ludwig von. General System Theory. Foundations, Development, Applications. George Braziller, Inc. N.Y. 1968 https://monoskop.org/images/7/77/Von_Bertalanffy_Ludwig_General_System_Theory_1968.pdf.

232. Brief History of the Internet <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>.

233. Crozier, M. The bureaucratic phenomenon. Chicago: University of Chicago Press, 1964.

234. Curtin Gregory G., Sommer Michael H., Vis-Sommer Veronika. The World of E-government. Haworth Press, 2003. 288 p.

235. DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series №1. 531, 2007. URL: <http://participedia.net/en/organizations/demo-net>.

236. Deutsch K. The Nerves of Government: Models of Political Communication and Control. - N.Y.: Free Press, 1966. -316 p.

237. Digital Government Strategy PDF (May 23, 2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/egov/digital-government/digital-government-strategy.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

238. Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People» (May 23, 2012) [Электронный ресурс]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/05/23/presidential-memorandum-building-21st-century-digital-government> (дата обращения: 28.02.2017).

239. Does E-Government Improve Government Capacity? Evidence from Tax Administration and Public Procurement. Development Economics 2016 World Development Report Team April 2016 <http://documents.worldbank.org/curated/en/334481468193734893/pdf/WPS7657.pdf> C. 15.

240. Edward Snowden and the NSA files — timeline, The Guardian, 23 June 2013. Retrieved July 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/23/edward-snowden-nsa-files-timeline?INTCMP=SRCH> (дата обращения: 11.09.2017).

241. eEurope: an information society for all. Communication on a Commission initiative for the special European Council of Lisbon, 23 and 24 March 2000. COM (99) 687 final, 8 December 1999. <http://aei.pitt.edu/3532/> С. 16.

242. Etzioni-Halevy E. Bureaucracy and Democracy: A Political Dilemma. London, Boston, Melbourne, Henley: Routledge & Kegan Paul, 1983.

243. Ferenstein G. “Road to Government 2.0 Technological Problems and Solutions for Transparency, Efficiency and Participation” A Report of the 2012 Aspen Institute Forum on Communications and Society Washington, D.C. 2013 http://csreports.aspeninstitute.org/documents/RoadtoGovrnmnt_Final_text.pdf.

244. Fountain Jane E. “Bureaucratic Reform and E-Government in the United States: An Institutional Perspective”//The Handbook of Internet Politics (2008), University of Massachusetts [Электронный ресурс]. URL : http://www.umass.edu/digitalcenter/research/working_papers/07_006FountainBureauReform.pdf.

245. Fountain, J. E. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution. 2001. 88 p. С. 88.

246. FY15 Report to Congress on the Implementation of the E-Government Act of 2002 (June 17, 2016) стр.10 [Электронный ресурс]. URL: https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/egov_implementation_report_6_17_16.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

247. G. David Garson “Public information technology and e-governance: managing the virtual state” Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publisherst, 2006.

248. Homburg Vincent. Understanding e-government: information systems in public administration. London: Routledge, 2008.

249. Huntington, S. P. and Nelson, J. M. (1976) No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries (Cambridge, Mass.: Harvard University Press).

250. Internet History - One Page Summary http://www.livinginternet.com/i/ii_summary.htm.

251. Jesper Schläger «Collaboration in China’s E-Government: A Cultural-Theory Analysis» in Yijia Jing (ed.) «The Road to Collaborative Governance in China» (pp. 123-145), 2015. Palgrave. [Электронный ресурс]. URL: http://www.umdcipe.org/conferences/GovernmentCollaborationShanghai/Submitted_Papers/Schlaeger_Paper.pdf.

252. Katz R.L. The Information Society: An International Perspective. N.Y., 1988.

253. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Governance Matters VIII. Aggregate and Individual Governance Indicators 1996–2008, The World Bank Development Research Group Macroeconomics and Growth Team June 2009. С. 25. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/4170/WPS4978.pdf>.

254. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Response to "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?" (July 14, 2009) http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/Kraay_KKMResponseEJDR2Final.pdf;
255. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Response to: "The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None". European Journal of Development Research (January 2010) <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/ResponseToKnackLangbein.pdf>.
256. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues (September 2010). World Bank Policy Research Working Paper No. 5430. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1682130>.
257. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Mastruzzi, Massimo, Worldwide Governance Indicators Project: Answering the Critics (March 1, 2007). World Bank Policy Research Working Paper No. 4149. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=965077>;
258. Kaufmann, Daniel and Kraay, Aart and Zoido, Pablo, Governance Matters (August 1999). World Bank Policy Research Working Paper No. 2196. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=188568>.
259. King Stephen F. and Brown P. Fix My Street or Else: Using the Internet to Voice Local Public Service Concerns. 2007, Macao <http://groups.dowire.org/groups/ukie/files/f/480-2008-06-02T110341Z/King%2520and%2520brown%2520fix%2520my%2520street.pdf>.
260. Langbein, L. Knack, S. (2010). "The Worldwide Governance Indicators: Six, One, or None?". Journal of Development Studies. 46 (2): 350–370. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220380902952399>.
261. Lasswell, H.D. "The structure and function of communication in society" in Bryson, (ed.) The Communication of Ideas. N. Y.: Harper and Brothers. 1948.
262. Ling Lan. E-government: A Catalyst to Good Governance in China. Knowledge Management in Electronic Government, 5th IFIP International Working Conference, KMGov 2004, Krems, Austria, May 17-19, 2004 [Электронный ресурс]. URL : <http://opendl.ifip-tc6.org/db/conf/kmgov/kmgov2004/Lan04.pdf>.
263. Margaret Tan, Deng Xiaoi, Yang Qiushi and Cheng Chen (2013) AN Investigation of e-Government Services in China, The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries (EJISDC), Volume 57, Issue 5, page 1-20. [Электронный ресурс]. URL : <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96249.pdf>.
264. Memorandum on Transparency and Open Government, January 21, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.archives.gov/files/cui/documents/2009-WH-мемо-on-transparency-and-open-government.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).
265. Modernising Government Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. March 1999. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20140131031506/http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>.

266. Open Government Presented to Parliament by the Chancellor of The Duchy of Lancaster By Command of Her Majesty July 1993 [Электронный ресурс]. URL : https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271975/2290.pdf (дата обращения: 28.02.2017).

267. O'Reilly T. "What Is Web 2.0. Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software". 2005. <http://www.oreilly.com/pub/a/web2/archive/what-is-web-20.html>.

268. Performance benchmarking in the public sector: The United Kingdom experience, by Jeremy Cowper and Dr. Martin Samuels Next Steps Team, Office of Public Services Cabinet Office, United Kingdom. <http://www.oecd.org/governance/budgeting/1902895.pdf> С. 7.

269. Peter Lovelock and John Ure, 2003 E-Government In China. The telecommunications Research Project, University of Hong Kong, [Электронный ресурс]. URL : www.trp.hku.hk.

270. Porat M., Rubin M. The Information Economy: Development and Measurement. Wash., 1978.

271. Public Law 107–347 107th Congress "E-Government Act of 2002" <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ347/pdf/PLAW-107publ347.pdf>. С. 4.

272. Randolph Kluver, «US and China Policy Expectations of the Internet» China Information, vol. 29, no. 2 (2005) [Электронный ресурс]. URL: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0920203X05054685>.

273. Seifert, J.W. and McLoughlin, G.J. (2007) 'State E-Government Strategies: Identifying Best Practices and Applications', CRS Report for Congress. 1 p. <http://www.fas.org/sgp/crs/secrecy/RL34104.pdf>.

274. Stonier T. The Wealth of Information. L., 1983.

275. T2015 Waseda – IAC International E-government Ranking Survey, стр. 17. [Электронный ресурс]. URL : http://e-gov.waseda.ac.jp/pdf/2015_Waseda_IAC_E-Government_Press_Release.pdf (дата обращения: 04.10.2016).

276. Technology for America's Economic Growth, A New Direction to Build Economic Strength. February 22, 1993. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED355929.pdf>. С. 20.

277. The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis. Christopher Pollitt/ Public money & management April-June 1994 https://www.researchgate.net/profile/Christopher_Pollitt2/publication/233368499_The_Citizen%27s_Charter_A_Preliminary_Analysis/links/55dc3cd808aed6a199ac852c/The-Citizens-Charter-A-Preliminary-Analysis.pdf.

278. The Global Information Technology Report 2015. ICTs for Inclusive Growth [Электронный ресурс]. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GITR2015.pdf (дата обращения: 04.10.2016).

279. The Obama Administration's Open Government Initiative: Issues for Congress, January 28, 2011 [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.org/sgp/crs/secrecy/R41361.pdf> (дата обращения: 28.02.2017).

280. The United Nations E-Government Survey 2018: Gearing E-Government to Support Transformation towards sustainable and resilient societies [Электронный ресурс]. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2018>. С. 159.
281. The World Bank. e-Gov guideline. <http://pubdocs.worldbank.org/en/878521434650091655/e-Gov-guideline.pdf> С. 4.
282. The World Bank. e-Gov Research and Resources <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-gov-resources#egov>.
283. The World Bank. e-Government <http://www.worldbank.org/en/topic/ict/brief/e-government>.
284. Third Open Government National Action Plan for the United States of America, October 27, 2015 [Электронный ресурс]. URL: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/final_us_open_government_national_action_plan_3_0.pdf (дата обращения: 01.03.2017).
285. Thomas, M. (2009). "What Do the Worldwide Governance Indicators Measure?". European Journal of Development Research. 22 (1): 31–54. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.590.3190&rep=rep1&type=pdf>.
286. UN Global E-Government Readiness Report 2004: Towards Access for Opportunity. <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/Documents/un/2004-Survey/Complete-Survey.pdf>. С. 15.
287. UN Global E-government Survey 2003. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2003-Survey/Complete-Survey.pdf>. С. 61.
288. United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance. <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2008-Survey/Complete-survey.pdf>. С. 188-201.
289. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want.: URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf. С. 2.
290. United Nations E-Government Survey 2016: E-Government in Support of Sustainable Development. с. 157. [Электронный ресурс]. URL : <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016>) (дата обращения: 27.09.2016).
291. Using Technology to Track How Citizens Experience Water Service Delivery in India. <https://www.wsp.org/FeaturesEvents/Features/using-technology-track-how-citizens-experience-water-service-delivery-india>.
292. Verba, S., Nie, N. H., Kim, J-O. (1978). Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison. Chicago: Chicago University Press.
293. West, Darrell M. «Digital Government: Technology and Public Sector Performance». Princeton, NJ: Princeton University Press. 2005. p. 20.

294. What if blockchain technology revolutionised voting? Philip Nicholas Boucher
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA\(2016\)581918_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/581918/EPRS_ATA(2016)581918_EN.pdf).

295. Worldwide Governance Indicators (WGI) [Электронный ресурс]. URL: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#reports> (дата обращения: 03.09.2017).

296. Xu, Daliang and Mary Astone «E-Government in China» [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/APCITY/UNPAN022802.pdf>.

297. Yang, K. Neo-Institutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. *Science Computer Review*, 21(4), 2003. Pp. 232-242. С. 232-242.

298. Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. 2007. *Government Information Quarterly* 24, 647 p. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (проверено 03.12.2016 г.) С. 647.

299. Yueqian Xu. “E-government and Governance In China.”// *Management and Service Science (MASS)*, 2010 International Conference on. 2010. [Электронный ресурс]. URL: http://www.ieee.org/documents/e_government.pdf.