

УДК 342.5 + 342.61 + 331.07 + 004.77

Е. Г. Дьякова

### **«СФЕРА ТРАНСФЕРА»: ТЕХНОЛОГИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В НАЦИОНАЛЬНОМ КОНТЕКСТЕ**

Переход к электронному правительству рассматривается в статье с позиций теории «модного менеджмента». Показано, как посредством системы международных рейтингов формируются основные индикаторы, на которые ориентируются национальные бюрократии при трансфере технологий электронного правительства. Одновременно доказывается, что благодаря интерпретативной гибкости концепции электронного правительства в рамках каждого национального государства ставятся собственные цели и задачи и осуществляется отбор решений, соответствующих национальной административной культуре. Для подтверждения данного тезиса осуществлен сравнительный анализ перехода к электронному правительству в США и Китае.

**Ключевые слова:** электронное правительство, теория «модного менеджмента», административная культура, административные реформы.

Для большинства теоретических моделей, описывающих переход к электронному правительству, характерно «обнуление» национальных контекстов, в которых данный переход происходит. Он рассматривается как глобальная интернациональная реформа и основывается на неявном предположении, что органы государственного управления во всем мире, независимо от характера существующего политического режима и специфики административной культуры, сталкиваются примерно с одинаковым набором проблем и поэтому нуждаются примерно в одинаковых средствах для их решения.

Это предположение, являющееся предпосылкой для деконтекстуализации, лежит в основе теоретических моделей, описывающих переход к электронному правительству. В настоящее время существует не менее 12 таких моделей, различающихся представлением об основных стадиях перехода [14], однако объединенных идеей единого пути построения электронного правительства, от которого не может уклониться ни одна страна.

Наиболее распространенной моделью является так называемая «пирамида эволюции электронного правительства», разработанная Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA) (см. рисунок) [17]. Именно на основе данной пирамиды UN DESA раз в два года осуществляет оценку степени развития электронного правительства и составляет рейтинги, включающие 192 страны мира.

Рейтинги являются агрегированными. Они рассчитываются на основе трех основных индексов, отражающих наиболее значимые, с точки зрения экспертов ООН, аспекты электронного правительства:

— телекоммуникационный индекс, отражающий уровень развития информационно-коммуникационной инфраструктуры;

Стадия 5. «Сетевое государство»,  
функционирующее на основе  
интегрированного бэк-офиса

Стадия 4. «Трансакционная» —  
переход к оказанию государственных услуг  
полного цикла

Стадия 3. «Интерактивная» — отправка налоговых  
деклараций или заявлений в электронном виде

Стадия 2. «Повышенная» —  
создание архивов, появление ленты новостей, размещение  
образцов официальных документов

Стадия 1. Возникновение «электронного правительства» —  
появление электронных страниц или официальных сайтов  
органов власти с минимальным набором официальной информации

«Пирамида электронного правительства» по версии  
Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН

- индекс развития человеческого капитала, фиксирующий его способность «переварить» предлагаемые в рамках электронного правительства услуги;
- индекс развития электронных услуг (online-service index, в 2008 г. — web-measure index).

Расчет последнего индекса представляет особый интерес, так как именно он непосредственно отражает уровень развития структур электронного правительства. Для его составления эксперты ООН проводят анализ основного сайта/портала правительства страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала (здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов), и фиксируют наличие (или отсутствие) соответствующих услуг.

В целом среди лидеров по уровню развития электронного правительства традиционно преобладают развитые страны. В 2012 г. это были Южная Корея, Нидерланды, Великобритания, Дания и США.

Россия в 2012 г. совершила рывок с 59-й позиции в рейтинге 2010 г. на 27-ю. Эти успехи объясняются созданием «очень солидного и репрезентативного портала государственных услуг со ссылками на все министерства и ведомства и богатым набором технических функций», который обеспечивает точку единого доступа ко всем государственным и муниципальным услугам [17, 39].

Разумеется, ООН далеко не единственная организация, которая занимается измерением уровня развития электронного правительства (подробнее см. [2]),

однако именно рейтинги UN DESA выступают в качестве основных ориентиров при разработке национальных стратегий перехода к электронному правительству и именно на них принято ссылаться при оценке эффективности данных стратегий.

При этом, как отметили еще в 2003 г. Янсен, Роттье и Сиджкерс, для большинства рейтингов, включая UN DESA, характерна четко выраженная позиция «поставщика»: наряду с набором «энвайроментальных показателей» («environmental indicators»), характеризующих не столько развитие электронного правительства, сколько состояние информационного общества в целом, учитывается количество услуг, которые граждане той или иной страны могут получить в электронном виде («output indicators») [13]. Причина вполне понятна: экспертам гораздо легче посчитать количество (формально) имеющихся на официальном сайте/портале услуг, чем проводить исследование того, используют ли граждане данные услуги и насколько они удовлетворены их качеством.

В результате сам факт существования рейтингов ООН на международном уровне приводит к тому, что на национальном уровне формирование электронного правительства осуществляется именно по тем показателям, которые в них учитываются. Ориентируясь на данные показатели, органы власти могут обеспечить себе повышение места в рейтинге. Национальная бюрократия вполне успешно подстраивается под требования международных экспертов. Иными словами, в силу логики бюрократической отчетности существует и развивается именно то, что измеряется международными рейтингами (например, «в России активно создаются веб-порталы (“front office”), которые могут быть оценены зарубежными исследователями... в то время как внутренние функции и процессы оказания государственных услуг (“back office”) остаются неизменными, но это не может быть оценено зарубежными исследователями при отсутствии соответствующей методологии» [7, 313]).

Данная контролирующая функция международных рейтингов обычно понимается в превращенном виде: предполагается, что эксперты не конструируют картину развития электронного правительства, а отражают ее. Так возникает образ более или менее успешного (в зависимости от рейтинговой позиции) трансфера общей для всех технологии. Проблемы, связанные с трансфером, понимаются как следствие либо а) отсутствия политической воли у тех, кто принимает решения, либо б) организационного сопротивления консервативных чиновников прогрессивным переменам (подробнее см. [6]).

Наличие рейтингов не только позволяет осуществлять деконтекстуализацию процессов перехода к электронному правительству, но и скрывает еще одну важную особенность этой интернациональной реформы: ее интерпретативную гибкость. Такая гибкость — характерная особенность технологически ориентированных реформ, исходящих из того, что существуют единые решения общих для всех проблем. Поскольку проблемы на деле очень разные, участники отбирают только те элементы преобразований, которые их по тем или иным причинам устраивают, или используют дискурс реформ для принятия решений, имеющих косвенное отношение к концепции реформ.

Данная проблематика подробно исследована в так называемой теории «модного менеджмента» («management fashion theory») на основе изучения организационных реформ в крупных корпорациях. Основатель данной теории Э. Абрахамсон определил «модные реформы» как «распространяемую тренд-сеттерами преходящую коллективную веру в то, что та или иная технология приведет к рациональному прогрессу в управлении» [8, 257]. Несколько позже Дж. Бендерс и К. ван Веен показали, что за «коллективной верой» скрывается борьба между участниками реформ за право определить их концепцию. В процессе этой борьбы осуществляется избирательная адаптация к существующей системе управления отдельных элементов предлагаемой реформы, причем возможна ситуация, когда между словами и действиями не будет вообще никакой связи [10].

Поэтому из того факта, что национальная бюрократия готовит «правильные отчеты» для международных организаций, отнюдь не вытекает, что она слепо следует, или вообще следует, их рекомендациям. Наоборот, переход к электронному правительству отличается ярко выраженной национальной спецификой, которая определяет цели этого перехода и, следовательно, набор конкретных решений, которые рассматриваются как приемлемые и потенциально эффективные. Чтобы осознать это, достаточно сравнить процесс перехода к электронному правительству в таких различающихся по многим социальным и культурным параметрам странах, как США и Китай.

Напомним, что сам термин «electronic government» был впервые употреблен вице-президентом А. Гором в 1991 г. Процесс внедрения информационных технологий в государственное управление в США проходил под лозунгами приближения его к гражданам и максимального вовлечения их в процесс принятия решений. Этот процесс отражал специфику американской управленческой культуры, которая определяется как «административная слабость при нормативной силе» (подробнее см. [11]).

В настоящее время основной акцент в сфере «электронного правительства» в США делается на гражданском участии, использовании в бизнесе «открытых данных» и других формах партнерства государства, бизнеса и общества. Соответственно наибольшее внимание уделяется тем технологиям, которые способствуют такому партнерству [4].

«Открытое правительство» уже успело превратиться из американской в международную управленческую моду («management fashion»). Создано и активно действует Международное партнерство по открытому правительству («Open Government Partnership»), куда подала заявку и Россия.

Внедрение элементов «открытого правительства» (например, форм обратной связи с гражданами), как и внедрение электронного правительства, может происходить в рамках административной традиции, которая предполагает прямое, а не нормативное воздействие на объекты управления. Рассмотрим подробнее пример Китая, учитывая, с одной стороны, его многовековую авторитарную историю, а с другой — процесс модернизации системы государственного управления, который осуществляется в стране последние тридцать лет. Какую роль в данном процессе играет трансфер технологий, обеспечивающих инфраструктуру электронного правительства?

Следует подчеркнуть, что вопрос о том, в какой мере модернизация китайской государственности опирается на традиционные устои, а в какой их преодолевает, является остродискуссионным. Существуют крайние точки зрения. Так, по мнению Д. С. Воропаева, модернизация управления в Китае ограничивается симулятивным дискурсом, не затрагивая основ конфуцианской по своей сути системы управления [1, 12]. В основе этого вывода лежит лингвистический детерминизм («символический характер письменности обуславливает командное место политики в обществе и форму государства» [Там же, 20]).

Большинство исследователей китайских управленческих реформ стоят на позициях не лингвистического, а институционального детерминизма и полагают, что модернизация означает определенный разрыв с традицией. Например, Б. Н. Кузык и М. Л. Титаренко утверждают, что информационно-коммуникационные технологии «не только создают возможности для существенной оптимизации функционирования государственного аппарата, для создания так называемого электронного правительства, но и закладывают совершенно новую основу для формирования гражданского общества в Китае» [3, 50].

Это, естественно, не предполагает полного разрыва с традицией. Более того, сама традиция может использоваться как эффективный инструмент решения современных политических проблем (ср. [5], где показано, как «правовые конструкции, созданные в одних исторических условиях (Цинская империя конца XVIII столетия), оказываются востребованными в совершенно иной политико-правовой ситуации (современный коммунистический Китай)»).

К. Т. Лю довольно подробно описал ожидания, связанные с внедрением в государственное управление информационных технологий. Китайские реформаторы исходят из того, что электронное правительство «позволит повысить административную эффективность, поскольку государственные служащие получат возможность контролировать ежедневные операции и поддерживать требуемый уровень подотчетности, основываясь на функциях, обеспечиваемых новой технологией» [15, 89]. Кроме того, предполагается, что переход к электронному правительству обеспечит более надежную коммуникацию между центральным правительством и региональными органами власти, что позволит своевременно прояснять суть новых политических задач и программ, а также выявлять острые социальные и экономические проблемы.

Почему приоритетом при формировании электронного правительства оказались контрольные функции? Дело в том, что в процессе административных реформ 80–90-х гг. значительная часть полномочий была передана местным властям для того, чтобы способствовать экономическому росту. В результате они обрели немалую независимость. Сейчас, как указывают Титаренко и Кузык, «для центра становится все более затруднительным получение систематической и достоверной информации о положении в регионах» [3, 52]. Электронное правительство рассматривается его сторонниками как новый и эффективный инструмент контроля над региональными элитами сверху.

Еще один важный аспект восприятия китайскими реформаторами электронного правительства — это стремление использовать его не только как инструмент контроля сверху, но и как инструмент дополнительного контроля снизу,

через подачу гражданами жалоб и обращений. Идеологической основой для этого служит левое неоконфуцианство, развивающее традиционную идею обязанности (просвещенных) подданных открыто критиковать власть, если она уклоняется от правильного пути (подробнее см. [9]). Отсюда политика, направленная на поощрение консультационной демократии на муниципальном уровне и сбор «сигналов» от граждан о плохом руководстве на местах, что и представляет собой китайскую версию «открытого правительства».

В целом выстраиваемая в КНР система носит вполне логичный характер и соответствует китайским административным традициям сильного государства с низким уровнем отчуждения граждан от власти. Использование информационных технологий направлено на повышение легитимности власти путем роста ее эффективности. Основной упор при этом, по справедливому мнению Яна Дали, делается на «порядок, а не на демократические идеалы, на технократический контроль, а не на гражданское участие (кроме низового), на управляемость, а не на тип режима» [18, 311].

Китайский опыт перехода к электронному правительству показывает, что трансфер технологий представляет собой не просто их внедрение, но переопределение в новом национальном контексте. Тем самым подтверждается сделанный Р. Роузом на основе сравнительного анализа процессов перехода к электронному правительству в Дальневосточном регионе вывод о том, что для того, чтобы понять, какую роль Интернет играет в государственном управлении, требуется понять, как такое управление осуществлялось без Интернета [16, 338], то есть какие ценности, нормы и интересы реализовались в уже сложившихся государственных институтах.

Таким образом, несмотря на глобальный характер дискурса электронного правительства и развиваемых в рамках этого дискурса моделей, реальные формы использования информационных технологий в государственном управлении имеют ярко выраженную национальную специфику, связанную с особенностями соответствующей административной культуры.

Дискурс электронного правительства отличается интерпретативной гибкостью, а основанные на нем проекты — достаточно высокой степенью избирательности. Это не избавляет участников процесса от многочисленных неудач: как показал Р. Хикс, до 85 % (!) проектов в сфере электронного правительства либо не приносят ожидаемой отдачи, либо приводят к провалу, то есть являются затратами в чистом виде [12].

Иными словами, переход к электронному правительству — достаточно дорогостоящий процесс с неочевидной степенью эффективности, что абсолютно не мешает его сторонникам рассуждать о его экономических преимуществах. Это позволяет предположить наличие в проектах, связанных с информатизацией государственного управления, составляющей «модного менеджмента», а также устойчивой ориентации на поставщиков, а не потребителей электронных услуг.

В целом можно говорить о том, 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 радикальной административной реформы. Безусловно, они способны обеспечить повышение эффективности управления в рамках соответствующей административной традиции, однако не способны выйти за ее пределы.

Дальнейшие исследования трансфера технологий электронного правительства, направленные на выявление его национальной специфики, будут способствовать повышению качества решений в сфере электронного правительства и качества управления в рамках национальных государств.

1. *Воронаев Д. С.* Социокультурные основания китайской модели политической модернизации : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2012.
2. *Дьякова Е. Г.* Переход к электронному правительству в международных и российских рейтингах // Современные исследования социальных проблем. Красноярск. 2012. № 8 [Электронный ресурс]. URL: <http://sisp.nkras.ru/issues/2012/8/dyakova.pdf> (дата обращения: 30.03.2013).
3. *Кузык Б. Н., Титаренко М. Л.* Китай — Россия 2050: Стратегия саморазвития. М., 2006.
4. *Митяева Ю.* Открытые данные США: организационная структура [Электронный ресурс]. URL: <http://gov-gov.ru/?p=3325#more-3325> (дата обращения: 30.03.2013).
5. *Руденко В. Н.* Жеребьевка из Золотой Урны — институт публичного права Китая (с приложением документов об избрании духовных лидеров тибетского буддизма) // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. Вып. 7. 2007. С. 284–309.
6. *Трахтенберг А. Д.* Электронное правительство: состоится ли «изобретение государства заново»? // Там же. Вып. 11. Екатеринбург, 2012. С. 285–297.
7. *Трутнев Д. Р.* Влияние международных рейтингов на содержание планов развития электронного правительства // Информационные системы для научных исследований : тр. XV Всерос. объединен. конф. «Интернет и современное общество». СПб., 2012. С. 311–315.
8. *Abrahamson E.* Management Fashion // *Academy of Management Review*. 1996. Vol. 21, № 1. P. 254–85.
9. *Bell D. A.* Reconciling Socialism and Confucianism? Reviving Tradition in China // *Dissent*. 2010. Vol. 57, № 1. P. 91–99.
10. *Benders J., Van Veen K.* What's in Fashion? Interpretative Viability and Management Fashions // *Organization*. 2001. Vol. 8, № 1. P. 33–53.
11. *Dobbin F., Sutton J. K.* The Strength of a Weak State: The Rights Revolution and the Rise of Human Resources Management Divisions // *American Journal of Sociology*. 1998. Vol. 104, № 2. P. 441–476.
12. *Heeks R.* Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // IDPM i-Government Working Paper. 2013. № 14 [Electronic resource]. URL: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (дата обращения: 30.03.2013).
13. *Janssen D., Rothier S., Snijkers K.* If You Measure It They Will Score: An Assessment of International E-Government Benchmarking // *Information Polity Journal*, 2004. Vol. 9, № 3/4. P. 121–130.
14. *Lee J.* 10 Year Retrospect on Stage Models of E-Government: A Qualitative Meta-Synthesis // *Government Information Quarterly*. 2010. Vol. 27. P. 220–230.
15. *Liou K. T.* E-Government Development and China's Administrative Reform // *International Journal of Public Administration*. 2007. Vol. 31 (1). P. 76–95.
16. *Rose R.* Governance and the Internet // *Global Change and East Asian Policy Initiatives*. 2004. P. 337–364.

17. UN Department of Economic and Social Affairs // United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. Geneva, 2012 [Electronic resource]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 30.03.2013).

18. *Yang Dali L.* Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China. Stanford, CA, 2003.

*Рукопись поступила в редакцию 2 апреля 2013 г.*

УДК 342.5 + 342.61 + 004.77

А. Д. Трахтенберг

### **ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: СТИМУЛ ДЛЯ ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВА ИЛИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МИФ?**

Концепция электронного правительства рассматривается как институциональный миф, то есть как административная идеология, выполняющая функцию рациональной легитимации существующей системы управления. Проанализированы основные элементы концепции: базовый миф об «Электрическом возвышенном», производная от него «калифорнийская идеология», а также теория нового государственного менеджмента с ее центральным звеном — концептом «государственных услуг». Продемонстрирована устойчивость данной идеологии, несмотря на хронические провалы в сфере информатизации государственного управления; на конкретном примере показано, как осуществляется борьба за право операционализации символов электронного правительства.

**Ключевые слова:** электронное правительство, институциональный миф, рациональная легитимация, «Электрическое возвышенное», «новый государственный менеджмент».

За эффективным термином «электронное правительство» («e-government») скрывается более или менее системное внедрение и использование в государственном управлении информационно-коммуникационных технологий.

Сам термин появился в 1991 г., когда президент США Б. Клинтон приступил к радикальной (одиннадцатой по счету в XX в.) реформе государственного управления, позиционированной как «изобретение государства заново» («reinventing the government»). Была поставлена задача «изменить саму культуру федерального правительства» [20], резко повысив эффективность коммуникаций как внутри органов власти, так и между органами власти и гражданами. Важнейшую роль в повышении эффективности коммуникации призваны были сыграть информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), в связи с чем и появился соответствующий термин.

С самого начала перед электронным правительством были поставлены максимально амбициозные задачи: вместо иерархической, малоподвижной и закрытой управленческой системы должны были появиться гибкие, связанные по