

УДК 363.637

Анна Давидовна Трахтенберг
кандидат политических наук,
старший научный сотрудник отдела философии
Института философии и права УрО РАН
г. Екатеринбург. E-mail: cskit@yandex.ru

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: СОСТОИТСЯ ЛИ «ИЗОБРЕТЕНИЕ ГОСУДАРСТВА ЗАНОВО»?¹

В статье показано, что риторика электронного правительства постоянно приходит в противоречие с практикой. В риторическом плане электронное правительство рассматривается как инструмент «изобретения государства заново», то есть перехода от традиционных вертикальных иерархических структур к интеграции всех звеньев управления и «единой точке входа» для граждан, обращающихся в органы власти. Информационные технологии дают возможность сотрудникам органов власти оказывать больше услуг меньшими усилиями («do more with less»), одновременно радикально уменьшая дистанцию между ними и гражданами. В данном подходе сочетаются нормативная теория демократии и технократическая утопия. Однако реальный процесс внедрения электронного правительства регулярно натывается на организационное сопротивление и сопровождается многочисленными провалами дорогостоящих проектов. Эти провалы обычно объясняются консервативностью чиновников и их нежеланием работать по-новому. Но если применить неоинституционалистский подход, становится ясно, что при внедрении электронного правительства имеет место ориентация не на эффективность, а на легитимность. Внедрение новых технологий носит сугубо ритуальный характер, а их использование свидетельствует о современности и социальной ответственности. Поэтому электронное правительство способно в лучшем случае обеспечить серию небольших улучшений, которые в перспективе могут привести к позитивному кумулятивному эффекту.

Ключевые слова: электронное правительство, теория нового государственного управления, неоинституционализм, институциональный изоморфизм, институциональный миф.

Информационная революция, наряду с объективными изменениями во всех сферах общества, породила целый комплекс ожиданий, предсказаний и прогнозов. Не стали исключением и органы власти. Одновременно с внедрением информационных технологий в государственное управление активно обсуждается вопрос о том, как меняются и как должны изменять-

¹ Статья подготовлена в рамках проекта Института философии и права УрО РАН № 12-С-6-1007 «Общественные науки и модернизационные вызовы XXI века», выполняемого по программе научных исследований Президиума РАН «Экономика и социология науки и образования».

ся под их влиянием традиционные иерархические управленческие структуры, унаследованные от индустриального общества, и как новые возможности «мгновенной обратной связи» воздействуют на отношения власти и граждан.

Ответы, которые дают на этот вопрос представители академической науки и самих государственных органов заметно различаются, что вполне объяснимо, учитывая разницу их социальных позиций.

Крупнейшие теоретики информационной революции регулярно заявляют о том, что в глобальном сетевом обществе происходит кардинальная трансформация всей системы властных отношений, что, в свою очередь, приводит к отмиранию или хотя бы существенному сужению границ влияния национального государства. Например, М. Кастельс в работе, специально посвященной «власти сетей», выделяет два основных направления трансформации: перемещение власти на глобальный уровень путем объединения государств в формальные и неформальные союзы и формирования плотной сети международных институтов и интернациональных организаций, и одновременно – передача большей части традиционных функций государства на локальный (региональный и муниципальный) уровень. В результате возникает сетевое государство, отличительными характеристиками которого являются радикальное перераспределение суверенитета и ответственности, гибкость всех процедур управления и разнообразие пространственных и временных отношений с гражданами [4, с. 39-40]. Эта новая форма организации порождает целый комплекс проблем, связанных с координацией получившейся сети в инструментальном и идеологическом аспектах. Их решение М. Кастельс связывает с переходом от национального сетевого государства, формируемого *ad hoc* из прагматических соображений путем компромиссных решений к системе глобального сетевого управления, которое ограничит власть национальных государств, усилив в то же время их эффективность и легитимность. Ответственность за такой переход возлагается на глобальное гражданское общество и сформированную благодаря сетевой коммуникации единую систему ценностей [4, с. 42].

Мы не будем оценивать практическую реализуемость предложенной М. Кастельсом модели и реальность глобального гражданского общества. Отметим только, что М. Кастельс далеко не единственный теоретик, рассуждающий о кризисе национального государства в условиях информационного общества (А. Аппадурраи писал об этом еще в 1996 г. [3]). При этом в центре внимания академических исследователей находятся отношения власти: их интересует прежде всего вопрос о том, как перераспределяется власть, когда рядом с государством появляются все новые глобальные и локальные сети со своими правилами игры.

Данный вопрос поставлен не только в эмпирическом, но и в нормативном плане, как вопрос о том, как с помощью новых технологий обеспечить передачу значительной части власти от государства к гражданам. (К сожалению, определяющий эту передачу термин «empowerment» практически не переводим на русский язык, что косвенно свидетельствует об

отсутствии в отечественном обществоведении интереса к соответствующей проблематике). По мнению значительной части исследователей, информационные технологии открывают перед глобальным гражданским обществом и его отдельными сегментами новые блистательные перспективы как в плане перехода к прямой электронной демократии, так и в плане развития многообразных форм электронного активизма. Об этом, в частности, пишет К. Ширки [19]. Гражданам и гражданскому обществу в данной модели противостоят такие абстрактные конструкты, как «государство» и «власть». Конкретные носители власти и исполнители государственных функций теоретиков информационной революции не интересуют и самостоятельной субъектностью в их глазах не обладают (в то время как граждане такой субъектностью наделены в полной мере).

Любопытно, что как только теоретики признают за представителями власти субъектность, рисуемая ими картина становится значительно более мрачной. Так, Е. Морозов посвятил специальную работу доказательству того, что носители [авторитарной] власти вовсе не сидят сложа руки в ожидании, когда глобальное гражданское общество разрушит базу их поддержки («let them tweet and they will tweet their way to freedom»), но активно и достаточно успешно используют информационные технологии в собственных интересах [16].

Что касается самих представителей власти всех уровней (включая глобальный уровень Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, Всемирного банка, Мирового экономического форума и др.), то они вырабатывают свой собственный ответ на вызов информационной революции. Разумеется, все они не сомневаются в собственной субъектности и в фокусе их внимания находится не власть, а управление. В официальных документах (международных и национальных стратегиях, программах, «дорожных картах» и т.п.) термин «власть» встречается, как правило, только в форме уже упоминавшегося ««empowerment», в то время как основное внимание уделяется государственным услугам («services»), которые предоставляются гражданам/потребителям услуг.

Следует учесть, что современные представления о том, каким должно быть государство, во многом сформировались под влиянием популярной в 1990-е гг. теории «нового государственного управления» («New Public Management»), основанной на резкой критике веберовской иерархической модели государства под лозунгом «process above hierarchy». Именно в рамках NPM сформировалось представление об услугах, которые государство, по аналогии с частными компаниями, призвано оказывать гражданам. С целью повысить качество этих услуг, а следовательно и эффективность управления, предлагалось перестроить традиционную бюрократическую систему путем децентрализации и повышения автономии ее отдельных звеньев (вплоть до передачи отдельных государственных функций на аутсорсинг частным компаниям), резко усилив ее ориентацию на гражданина/потребителя. С этой же целью ре-

комендовалось создавать в государственном управлении конкурентную среду и активнее стимулировать чиновников материально за высокий конечный результат вместо использования системы поощрений, основанной на этике «служения обществу». Иными словами, речь шла о переносе технологий, выработанных в рамках корпоративного управления, на государственные структуры.

В целом попытка путем уподобления правительства крупной компании, а граждан – ее клиентам повысить эффективность и качество предоставляемых государственных услуг оказалась не слишком удачной: граждане стали жаловаться на то, что обновленные органы власти работают еще хуже, чем раньше [17], а система материальных стимулов и создание конкурентной среды, разрушив традиционную этику служения, не принесли взамен ничего более эффективного. В настоящее время специалисты по государственному управлению спорят, завершились ли реформы, проведенные под лозунгом NPM, полным провалом или все-таки некоторых успехов добиться удалось [6, 7].

Соответственно, среди теоретиков, которые рассуждают о необходимости «изобрести государство заново» в моду вместо децентрализации вошел холистский подход и утверждения о важности интеграции всех звеньев управления и «единой точке входа» для граждан, обращающихся в органы власти. Ключевую роль в процессах интеграции призваны сыграть информационные технологии, которые позволяют сотрудникам органов власти оказывать больше услуг меньшими усилиями («do more with less»), одновременно радикально уменьшая дистанцию между ними и гражданами. В данном подходе своеобразно переплетаются нормативная теория демократии и столь же нормативная технократическая утопия, причем последняя явно доминирует. (Правда, риторика NPM настолько вошла в общее употребление, что интеграцию на основе информационных технологий можно описать как дальнейшее перераспределение власти от существующих ведомств к «сетевым структурам» [9]).

В качестве образца новейшего подхода к реформе государственного управления рассмотрим аналитический отчет «Будущее государства», который в 2011 г. был подготовлен по заказу Мирового экономического форума экспертами из 17 стран мира. В отчете с опорой на уже существующие наработки этими экспертами была предложена модель государства будущего (аббревиатура – FAST) [25]. Согласно этой модели, в будущем государство должно быть:

1) «плоским» («Flat»). Речь идет о «сплющивании» иерархических структур, развитии системы межведомственного взаимодействия, упрощении принятия решений и что самое важное – налаживании взаимодействия с гражданами с использованием социальных медиа и мобильных устройств;

2) «гибким» («Agile»), то есть оперативно отвечать на вызовы, в случае необходимости перестраивая всю систему управления;

3) «стройным» («Streamlined»), что предполагает тщательно спланированное сокращение штатов в сочетании с организационной и технологиче-

ской модернизацией и переходом на стратегии сотрудничества внутри управленческих структур, ставшие возможными благодаря Web 2.0;

4) «технически подкованным» («Tech-savvy»): новая модель управления требует формирования соответствующей [дорогостоящей] технологической инфраструктуры.

В итоге должен сформироваться новый социальный контракт между государством и гражданами, основанный на расширении прав и возможностей граждан и приобретении ими власти/влияния над органами управления (для описания этого процесса введен термин «empowerment»).

Главным стимулом для формирования данного контракта выступает политическая воля государственных лидеров, желающих идти в ногу со временем (и выполнять нормативные предписания экспертов), а главным препятствием – рядовые сотрудники органов власти. Пока чиновники из консервативных, использующих устаревшие компетенции служащих не превратятся в высококвалифицированных работников экономики знаний, чьи обширные возможности решения проблем основаны на информации, получаемой в режиме реального времени, и которые умеют эффективно использовать эти возможности [25, с. 12], о FAST-государстве придется только мечтать.

Разумеется, модель FAST не единственная и не самая известная модель того, как должно измениться государство под влиянием информационной революции. Большой популярностью у чиновников и экспертов в настоящее время пользуется модель «открытого правительства» («open government»), в рамках которой информационные технологии рассматриваются как инструмент вовлечения граждан в процесс принятия решений (точнее, инструмент, позволяющий учитывать в этом процессе их мнения и соображения), а также повышения прозрачности системы государственного управления. При этом сторонники открытого правительства также любят жаловаться на неготовность рядовых чиновников понимать важность стоящих перед ними задач.

И модель FAST, и модель открытого правительства, и не менее модная модель «правительства одного окна» («one-stop government»), в которой обосновываются преимущества единой точки входа граждан при обращении в государственные структуры, представляет собой дальнейшее развитие в условиях Web 2.0 идеи электронного правительства. Их можно рассматривать как попытку приспособить идею (и идеологию) «электронного правительства» к социальным сетям и другим массовым интерактивным сервисам.

Изначально электронное правительство не предполагало интерактивного взаимодействия с гражданами, оно было концептуальным ответом чиновников на массовую компьютеризацию и стремительное распространение Интернета. Именно этот достаточно неожиданный для органов власти процесс заставил их перейти от программ информатизации, рассчитанных на перевод в безбумажный формат внутреннего документооборота, к проектам предоставления гражданам услуг в электронном виде.

Как было сформулировано в 2002 г. в первом обзоре Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA), посвященном электронному правительству (когда эпоха Web 2.0 только начиналась¹), электронное правительство – это использование сети Интернета и системы World-Wide Web для предоставления гражданам официальной информации и услуг [21, с. 1]. В обзоре специально подчеркивалось, что среди всех электронных услуг важнейшими являются информационные, поскольку именно информация лежит в основе принятия политических решений, деятельности чиновников, новых инициатив, а также взаимодействия с гражданами. Авторы обзора признавали важность интерактивного взаимодействия для правительства, ориентированного на граждан, и даже критиковали существовавшие в то время официальные сайты за то, что они видят в пользователях исключительно потребителей, но их представления об интерактивности сводились к организации дискуссионных групп для того, чтобы в режиме он-лайн вовлекать в обсуждение «новые голоса» [21, с. 9].

Иными словами, основной акцент был сделан на услуги, причем информационные. Об электронных услугах полного цикла в обзоре ООН 2002 г. речь не шла. Максимум, в перспективе доступный пользователям, выглядел как возможность загружать официальные документы, обращаться к чиновникам по электронной почте и оплачивать государственные услуги в электронном виде. При этом высшей стадией электронного правительства называлось «бесшовное правительство» («seamless government»), то есть полная интеграция услуг поверх ведомственных барьеров [21, с. 2]. В отчете утверждалось, что электронное правительство сможет преобразовать всю систему администрации и усилить ее прозрачность и подотчетность гражданам, резко сократив финансовые и временные затраты.

Надежды, связанные с переходом на электронные услуги, отнюдь не исчерпывались повышением эффективности деятельности органов власти. С самого начала в документах ООН электронное правительство рассматривалось и как инструмент устойчивого развития (что вполне объяснимо, учитывая специфику данной организации). В том же 2002 г. генеральный секретарь ООН К. Аннан заявил, что информационные технологии позволят развивающимся странам совершить скачок («leapfrog»), миновав болезненные и длительные стадии роста. Одним из важнейших инструментов такого скачка должно было стать именно электронное правительство, которое было призвано «показать дорогу» бизнесу и гражданскому обществу [22, с. 5].

Спустя десять лет в обзоре UN DESA 2012 г. многие элементы этого подхода (начиная с утверждения, что электронное правительство является ключевым инструментом устойчивого развития) сохранились в неприкосновенности, однако основной акцент был перенесен с информации на орга-

¹ Из 190 государств, проанализированных в Обзоре ООН, интерактивные сервисы имели 17 [1].

низацию. Теперь утверждается, что возникающая парадигма электронного правительства включает две основные цели: повышение эффективности государственного управления путем интеграции основных его звеньев и процессов в единую систему и повышения качества государственных услуг. Поставлена задача преобразовать иерархические и бюрократические структуры в горизонтально интегрированные системы, что должно облегчить потребителю поиск нужных услуг, повысить уровень прозрачности и подотчетности и главное – снизить институциональные барьеры, препятствующие включению граждан в процесс принятия решений. Если в 2002 г. электронное правительство рассматривалось как поставщик информации, то к 2012 г. оно превратилось в посредника-фасилитатора, не просто предоставляющего информацию, но и делающего это в форме, приспособленной к запросам и потребностям граждан, особенно социально не защищенных слоев и повышающего востребованность такой информации [23].

В обзоре 2012 г. особо подчеркивается исключительная роль политических лидеров, у которых сформировано долгосрочное видение, позволяющее четко сформулировать стратегию и активно продвигать программу перехода к электронному правительству. При этом лидеры должны осознавать, что в процессе реализации программы они неизбежно столкнутся с сопротивлением рядовых чиновников, воспитанных в глубоко укорененных во всей системе государственного управления традициях. Поэтому политическим лидерам следует активно разъяснять сотрудникам органов власти, что такое электронное правительство (в новейшей формулировке «one-stop government»), постоянно делая упор на сотрудничестве, партнерстве, объединении усилий, взаимодействии между ведомствами и подразделениями по всему управленческому спектру. Также рекомендуется приглашать сотрудников к высказыванию критических соображений, обеспечивать всеми необходимыми ресурсами для успешной работы и на непрерывной основе [пере]обучать их, как вести себя в новых условиях [23, с. 70].

Несмотря на столь ценные (и регулярно повторяющиеся) советы реальный процесс внедрения электронного правительства постоянно встречает организационное сопротивление. Так, несмотря на лидирующие позиции США в мировых рейтингах электронного правительства тезис о том, что деятельность федерального правительства в этой сфере являет собой безотрадную картину, успел стать общим местом [напр., 18, с. 7]. Руководители самого высокого уровня, начиная с президента, регулярно жалуются на то, что реформы не встречают должного отклика в федеральных структурах.

В 2001 г. президент Дж. Буш, подводя итоги деятельности администрации Б. Клинтона (при котором впервые появился термин «электронное правительство»), отмечал, что федеральное правительство является одним из крупнейших в мире приобретателей информационных технологий, однако огромные затраты не ведут к росту производительности. По мнению администрации Дж. Буша, главной причиной была неспособность чиновников оптимизировать бизнес-процессы, а также отсутствие взаимодействия меж-

ду ведомствами [9, с. 105], что не позволило в полной мере реализовать потенциал информационных технологий.

В 2009 г. уже президент Б. Обама (в ходе предвыборной кампании активно использовавший социальные сети и получивший прозвище «tech president») заявил о намерении вывести электронное правительство на новый уровень [13]. Ровно через год, в 2010 г., В. Кундра, назначенный Обамой «chief information officer», публично жаловался, что федеральное правительство по тем или иным причинам не использует технологические возможности, которые используют все остальные и приводил характерные примеры. В 2010 г. 80% патентных заявок поступали в Патентное бюро по электронной почте. Однако затем их сканировали, распечатывали, и далее они циркулировали уже в бумажном виде. В результате в среднем для получения патента требовалось три года. В. Кундра вновь отмечал, что правительство США тратит на информационные технологии больше всех в мире, однако отдачи не получает. Он назвал пять основных причин этого: недостаточно жесткое руководство, из-за чего даже заведомо неудачные проекты продолжают реализовываться; ведомственность; закрытый характер принятия решений; ориентация на процесс, а не на результат; сложившаяся у чиновников убежденность, что власть всегда будет отставать в использовании информационных технологий, а потому нет смысла прилагать усилия и изобретать новые подходы. Соответственно, в качестве «лечения» предлагались ревизия и закрытие бесперспективных проектов, улучшение качества услуг, переход к открытому правительству и совершенствование систем информационной безопасности [14].

В. Кундра отнюдь не исключение. По данным Р. Хикса, до 85% проектов в сфере электронного правительства не достигают цели (из них 35% полностью провальные). Для объяснения этих провалов Р. Хикс еще в 2001 г. ввел понятие «design-reality gap» – разрыва между замыслом и реальностью. Он увидел главную проблему в том, что при создании архитектуры электронного правительства разработчики исходят из требований технической рациональности и удобства, в то время как пользователи этих систем ориентированы на «мягкие» бюрократические ценности: когда «жесткие» решения в сфере электронного правительства сталкиваются с «мягкой» реальностью, вероятность неудачи резко возрастает [10, с. 5].

Разрыв, на который указал Р. Хикс, можно рассматривать как частный случай более глубокого разрыва между риторикой «электронного правительства» («открытого правительства», «правительства одного окна» и т.п.) и его практикой, то есть тем, что должно быть, и тем, что есть на самом деле. (Это не касаясь проблемы хронической неустребованности электронных услуг гражданами, которую мы подробно рассмотрели в [1]). Возникает предположение, что объяснение разрыва недостаточной квалификацией персонала и неудачными решениями руководства (то есть чисто управленческими ошибками) страдает определенной ограниченностью.

Это предположение подтверждается тем, что несмотря на многочисленные провалы, связанные с огромными затратами, риторика электрон-

ного правительства упорно продолжает сохранять привлекательность. Например, П. Данлеви, Х. Маргеттс, С. Бастоу и Дж. Тинклер, подвергнув суровой критике теорию нового государственного управления за игнорирование специфики административной культуры и социального контекста, в котором функционируют органы власти, тут же выражают уверенность, что при внедрении электронного правительства удастся избежать неудач, потому что его преимущества говорят сами за себя [6]. Резкий переход от вполне разумной критики к некритическому перечислению преимуществ электронного правительства не может не удивлять, однако является достаточно типичным для работ в данной сфере. Впрочем, как отметили Р. Хикс и С. Байлер, в большинстве такого рода исследований преимущества электронного правительства рассматриваются как само собой разумеющиеся, и вопрос о возможных неудачах вообще не ставится [10, 11].

Иными словами, при внедрении информационных технологий и руководители органов власти, и эксперты упорно закрывают глаза на «design-reality gap» и продолжают тратить государственные средства на проекты, отдача от которых представляется весьма сомнительной. Точно так же представители ООН упорно игнорируют то, что главным фактором, влияющим на уровень развития электронного правительства, является размер национального дохода [24], так как что оно является прерогативой богатых государств, и продолжают рассуждать о его потенциале для развивающихся стран.

В этом же ряду находится тенденция перекладывать ответственность за неудачи в данной сфере на консервативных чиновников, не способных оценить глубину замысла и пользу от реформы, а также разъяснить гражданам очевидные преимущества новой формы взаимодействия с государством.

Для того чтобы объяснить устойчивость риторики электронного правительства, целесообразно использовать неоинституциональный подход к анализу государственного управления. Как показано в классической работе П. Димаджио и У. Пауэлла, управленческие решения всегда принимаются во вполне определенной среде и определяются не только стремлением решить ту или иную задачу и наличием ресурсов, но и самыми разнообразными структурными ограничениями, задающими спектр решений, воспринимаемых как рациональные [5, с. 149]. Чем хуже организация понимает цели реформы и чем выше связанный с ней уровень неопределенности, тем выше вероятность, что реформа будет проведена просто из подражания с целью повышения собственной легитимности. При этом организации, зависящие в ресурсном плане от других организаций, имеют тенденцию воспроизводить реформы той из них, от которой они зависят [5, с. 154]. Результатом является «институциональный изоморфизм», то есть структурное сходство между организациями, выполняющими самые разные функции. При проведении реформ на первом плане находится не эффективность, а легитимность [ср. 20]: реальная отдача от реформ не важна, важен сам факт их проведения по принципу «быть как все».

Несколько ранее Дж. Мейер и У. Роуэн сформулировали данный тезис в еще более жесткой форме, заявив, что новые технологии играют в организации не практические, а мифологические функции. Технические процедуры они рассматривают как само собой разумеющиеся способы достичь организационных целей вне зависимости от их реальной эффективности, поскольку они помогают легитимировать организацию в качестве рационально действующей и современной. Внедрение новых технологий носит сугубо ритуальный характер, а их использование свидетельствует о социальной ответственности и позволяет избежать обвинений в плохом выполнении своих функций [15, с. 344]. С этой точки зрения «электронное правительство» может рассматриваться как еще один институциональный миф, обеспечивающий устойчивость организации путем приведения ее в соответствие с внешними критериями рациональности. В этом смысле сайты органов власти и порталы государственных услуг выполняют чисто церемониальные функции, демонстрируя, что организация идет в ногу со временем.

Подход Дж. Мейера и У. Роуэна при всей его односторонности позволяет объяснить, например, ту роль, которую играют международные рейтинги электронного правительства при его внедрении на национальном уровне (ср. [2]). Они, безусловно, не одиноки в своем скептицизме относительно эффективности реформ государственного управления. Такой крупнейший специалист в области теории управления, как Кр. Худ, вообще не склонен видеть в таких реформах ничего, кроме постоянного перебора конечного числа административных возможностей, список которых практически не изменился с XVIII в. [12]. В частности, переход от нового государственного управления к электронному правительству вполне укладывается в цикл «децентрализация – централизация» (что вынудило П. Данлеви с соавторами в гегелевском духе рассуждать о том, что «электронное правительство» является антитетическим синтезом предшествующей стадии [6, с. 480]).

Существует ли золотая середина между безудержным оптимизмом и ожиданиями «изобретения государства заново» и скепсисом в духе теории ритуальной легитимации Мейера и Худа? Нам представляется наиболее разумным подход, который развивает в своих работах руководитель Таубмановского центра публичной политики Университета Браун (США) Д. Вест [24]. Он не обольщается относительно сути электронного правительства, подчеркивая, что для большинства чиновников оно сводится к оказанию услуг в новой форме и имеет мало общего с электронной демократией. Вест выделяет три возможных варианта управленческих реформ: «радикальная реформа», которая ведет к системной перестройке организации; «частичная реформа», которая постепенно, шаг за шагом методом проб и ошибок обеспечивает серию небольших улучшений; «секулярная реформа», в ходе которой за счет небольших позитивных улучшений накапливается позитивный кумулятивный эффект, приводящий к значительным изменениям. По его мнению, в настоящее время переход к электронному правительству носит все черты частичной реформы с перспек-

тивной перехода в секулярную. Однако каков будет конечная конфигурация системы государственного управления и насколько значительными окажутся в итоге изменения, пока сказать сложно.

Д. Вест основывает свой вывод на многочисленных эмпирических исследованиях, проведенных в США. Эмпирические исследования, проведенные нами в России, данный вывод подтверждают. Переход к электронному правительству относится к числу тех «инноваций сверху», относительно которых легко принять политическое решение и которые очень не просто внедрить. Так, усилия российского государства, направленные на внедрение информационных технологий в государственное управление, уже принесли определенную отдачу: растет число пользователей Портала государственных и муниципальных услуг Российской Федерации и повышается качество и оперативность этих услуг. Напомним, что в рейтинге развития электронного правительства UN DESA 2012 г. Россия поднялась с 59 места на 27 [23]. Означает ли это радикальные изменения в системе государственного управления? Как показывают наши исследования, переход к электронному правительству происходит при сохранении всех основных особенностей отечественной административной культуры (речь идет о достаточно стихийном процессе, ориентированном на формальные отчетные показатели). Поэтому пока мы находимся в ожидании кумулятивного эффекта.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Трахтенберг А.Д.* Электронное правительство: технократическая утопия или востребованная структура? // Науч. ежегодник Ин-та философии и права Урал. отд-ния Рос. акад. наук. 2011. Вып. 11. С. 253-269.
2. *Трутнев Д.Р.* Влияние международных рейтингов на содержание планов развития электронного правительства // Информационные системы для научных исследований: Труды XV Всерос. объединенной конф. «Интернет и современное общество»: Сб. науч. ст. СПб.: МультиПроджектСистемСервис, 2012. С. 311-315.
3. *Appadurai A.* Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization. Minneapolis: Univ. of Minnesota Press, 1996. 240 p.
4. *Castells M.* Communication power. Oxford; N.-Y.: Oxford University Press, 2009. 588 p.
5. *DiMaggio P.J., Powell W.W.* The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // American Sociological Review. 1983. № 48. P. 147-160.
6. *Dunleavy P., Margetts, H., Bastow S., Tinkler J.* New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance // Journal of Public Administration Research and Theory. 2006. Vol. 16, № 3. P. 467-494.
7. *Dunleavy P., Margetts, H.* The Second Wave of Digital Era Governance // American Political Science Association Conference, 4 September 2010; Washington DC, USA. (Unpublished). URL: <http://eprints.lse.ac.uk/27684/> (проверено 30.06.2012 г.).
8. *Fountain J.E.* Bureaucratic Reform and E-Government in the United States. An Institutional Perspective // Routledge Handbook of Internet Politics. London; N.-Y.: Routledge, 2008. P. 99-113.
9. *Goldsmith St., Eggers W.* Governing by Network: The New Shape of Public Sector. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2004. 224 p.
10. *Heeks R., Bailur S.* Analyzing eGovernment Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice // Government Information Quarterly. 2007. Vol. 24, № 2. P. 165-243.

11. *Heeks R., Stanforth C.* Understanding e-Government Project Trajectories from an Actor-Network Perspective // *European Journal of Information Systems*. 2007. Vol. 16, № 2. P. 165-177.
12. *Hood C.* The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management. Oxford, UK: Clarendon Press, 1998. 280 p.
13. *Lefkow C.* Obama's E-government Off to Good Start // *The Sidney Morning Herald*, 2009. April 27. URL: <http://news.smh.com.au/breaking-news-technology/obamas-egovernment-off-to-good-start-20090427-ak9j.html> (проверено 30.08.2012 г.).
14. *Kundra V.* Making Government Work, Closing the Gap. Remarks by Vivek Kundra, Federal Chief Information Officer at Evans School of Public Affairs at the University of Washington in Seattle, 2010 WA on March 4. URL: <http://www.cio.gov/pages.cfm/page/Making-Government-Work-Closing-the-Gap> (проверено 30.08.2012 г.).
15. *Meyer J.W., Rowan B.* Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony // *The American Journal of Sociology*. 1977. Vol. 83, № 2. P. 340-363.
16. *Morosov E.* The Net Delusion: The Dark Side of Internet Freedom. N.-Y.: PublicAffairs, 2011. 432 p.
17. *Noordhoek P., Saner R.* Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society // IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, 2004, 2–5 November. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf> (проверено 30.08.2012 г.).
18. *Seifert J.W., Chung J.* Using E-Government to Reinforce Government Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China // *Social Science Computer Review*. 2009. Vol. 27, № 1. P. 3-23.
19. *Shirky C.* Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations. N.-Y.: Penguin Press, 2008. 336 p.
20. *Tolbert P.E., Zucker L.G.* Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organisations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880–1935 // *Administration Science Quarterly*. 1983. № 29. P. 22-39.
21. United Nations Department of Economic and Social Affairs. Benchmarking E-Government: A Global Perspective. UN, 2002. 81 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf> (проверено 30.06.2012 г.).
22. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations Global E-Government Readiness Report 2003. UN, 2003. 114 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf> (проверено 30.06.2012 г.).
23. United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. UN, 2012. 160 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (проверено 30.06.2012 г.).
24. *West D.M.* Digital Government: Technology and Public Sector Performance. Princeton: Princeton Univ. Press, 2007. 256 p.
25. World Economic Forum. The Future of Government: Lessons Learned from around the World, 2011. 52 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/EU11/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report.pdf (проверено 30.06.2012 г.).

Материал поступил в редколлегия 25.10.2012 г.

E-GOVERNMENT: IS “REINVENTING THE GOVERNMENT” POSSIBLE?

Anna D. Trakhtenberg, Candidate of Political Science, senior researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg. E-mail: cskiit@yandex.ru

Abstract: the paper shows that e-government rhetoric constantly comes into conflict with the practice of e-government implementation. In rhetorical terms, e-government is seen as a tool for REGO designed to provide the transition from rigid hierarchical structures of traditional public administration to integrated “one-stop government”. Information technologies make possible for authorities to do more with less and ensure citizen empowerment. This approach combines normative theory of democracy with technocratic utopia. But the real process of e-government implementation regularly runs into organizational resistance, and it is accompanied by numerous failures of costly projects. Conservative officials who do not want to work as expected are usually blamed for these failures. However, from the neo-institutionalist point of view, the failures are the result of public administration desire to confirm its legitimacy, at the same time ignoring the effectiveness of the proposed measures. It seems that new technologies implementation is a ritual that allows showing the administration modernity and social responsibility. It means that e-government may cause some incremental changes that could potentially generate cumulative effect.

Keywords: e-government, new public management theory, neo-institutionalism, institutional isomorphism, institutional myth.