

Е. И. Поддубнова

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ПОЛИТИКЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКЕ

E. I. Poddubnova

THE ELECTRONIC GOVERNMENT IN THE POLITICS AND POLITICAL SCIENCE

Настоящая статья посвящена анализу понятия «электронное правительство» в дискурсах политики и политической науки. Выявлены факторы, обуславливающие разногласия в трактовке данного понятия. Обозначены основные подходы к нему (технократический, универсалистский и институциональный). Определена эвристическая ценность выделенных подходов.

Ключевые слова: электронное правительство, информационные технологии, политические институты, Интернет.

The present article is devoted to the concept analysis of "the electronic government" in policy discourses and political science. The factors causing disagreements in a treatment of given concept are revealed. The basic approaches to it (technocratic, universalist and institutional) are designated. The heuristic value of the given approaches is defined.

Keywords: electronic government, information technology, political institutes, the Internet.

Термин «электронное правительство» стал неотъемлемой частью политического дискурса XXI века — как научного, так и практического. Тем не менее, электронное правительство до сих пор нуждается в концептуализации, так как смыслы, вкладываемые в этот термин разными исследователями, не совпадают.

Словосочетание «электронное правительство» появилось в русском языке как калька с английского. Отсюда неоднозначность трактовок, которая может быть в какой-то мере объяснена издержками перевода. В англоязычных странах используются два близких по звучанию, но разных по значению слова: «e-government» и «e-governance». Первое употребляется в прямом смысле как электронное правительство, где внимание сосредоточено на предоставлении органами государственной власти услуг населению посредством сети Интернет. Второе имеет значение электронного управления, более широкого процесса политической коммуникации, сбора и анализа информации для принятия и осуществления политических решений, и этот процесс также основан на использовании возможностей Интернет.

Л. В. Сморгунув отмечает связанные с этими понятия «электронной демократии» и «виртуального государства»¹, что добавляет неясности в словоупотребление и ставит вопрос о соподчиненности понятий. В России закрепилось словосочетание «электронное правительство», что, с учетом коннотации слова «правительство» в русском языке, создало сложности в понимании. Попытка уйти от этой двусмысленности предпринята в 2010 году в Системном проекте формирования в Российской

Федерации инфраструктуры электронного правительства, где «e-government» переводится как «электронное государство, относящееся к государству и государственному управлению в целом, а не только к органам исполнительной власти»².

Говоря о трудностях перевода, стоит отметить идеологическую нагруженность понятия. Продукт политического дискурса североамериканского «нового консерватизма», электронное правительство как концепт изначально отвечает целям развития демократии и расширения политического участия. «Прозрачность» (transparency), «сочлененность правительства» (jointed-up government), когда все акторы действуют вместе и все уровни власти и общества тесно взаимодействуют, — два столпа, на которых строится западное электронное правительство. Таким образом, на Западе разночтений нет: концепт электронного правительства — это модель желаемых отношений между гражданами, бизнесом и государством, которая подразумевает широкое участие всех трех групп акторов в разработке и осуществлении политики, прозрачность деятельности власти и максимально возможное устранение иерархичности во властных отношениях.

Поскольку реалии в большинстве стран мира далеки от североамериканских, политики и ученые явно или неявно пытаются «очистить» концепт электронного правительства от идеологической нагрузки и создать модель, пригодную для местных условий. Эти попытки ведут к сужению или расширению понятия, к изменению целей электронного правительства, к различным теоретическим моделям и практическим деформациям. Таковы сложности,

обусловленные «импортным» происхождением электронного правительства.

Еще один фактор, затрудняющий концептуализацию понятия электронного правительства — это проблема его реального существования. Хотя Департамент экономического и социального развития ООН с 2010 года стал оценивать не уровень готовности стран к электронному правительству, а уровень его развития³, еще ни одна страна мира не пришла к полной реализации той модели, к которой она стремится. Таким образом, мы пытаемся строить и изучать некую модель, относительно формы и содержания которой есть видимость консенсуса на международном уровне (декларируется американская модель), но нет реального консенсуса на практике в каждой отдельно взятой стране. Поэтому мы согласимся с Е. Г. Дьяковой, которая предлагает исследователям рассматривать электронное правительство как объект теоретического моделирования⁴.

И, наконец, третий фактор, объясняющий различия в трактовках, это сфера применения термина. Электронное правительство — явление, обусловленное практикой. Североамериканское общество, привыкшее к взаимодействию с бизнесом посредством телефона, факса и Интернет, стало предъявлять к государству такие же требования. Правительство пришлось принять идею «7×24×365» (быть доступным для гражданина семь дней в неделю, двадцать четыре часа в сутки, круглый год). Одновременно с реализацией этого бизнес-концепта началось теоретическое осмысление происходящего.

Идея электронного правительства быстро стала модной среди других государств. Ее носителями зачастую выступали представители власти. Так, в России построение электронного правительства началось во многом благодаря принятию Хартии глобального информационного общества в Окнаве 22 июля 2000 года лидерами стран «Большой восьмерки»⁵. Примерно с этого времени отечественная политическая наука обращается в своих исследованиях к данной теме.

Круг научных интересов включает ряд политико-философских вопросов, которые мало или вовсе не обсуждаются во властных кругах. В первую очередь, это вопрос о том, в какой мере технологический процесс способен продуцировать социальные изменения (дискуссия о социальном конструировании технологий и технологическом детерминизме), проблема прямой демократии, взаимодействия человек — машина, спор о политической или неполитической сущности электронного правительства и многие другие. Поэтому науке в наибольшей степени присущ расширенный подход к толкованию электронного правительства, которое рассматривается как целая система взаимодействия людей в виртуальной среде.

Практический политический дискурс сосредоточен на задачах реализации электронного правительства. Он ориентирован на обсуждение архитектуры электронного правительства, программных решений, вопросах безопасности информационных систем, преодоления бюрократического сопротивления и т. д. Здесь превалирует узкое понимание, e-government в западном варианте.

Стоит отметить, что политическая наука и практика в России в данном вопросе интенсивно взаимодействуют. Так, основным разработчиком Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002—2010 годы)»⁶ и Системного проекта формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства является Высшая школа экономики (второй документ разрабатывался совместно с Академией народного хозяйства).

Вовлечение научных центров в процесс разработки нормативных документов провоцирует некоторого рода размежевание между учеными, ориентированными на практику, и теми, кто занимается академической наукой. Стоит отметить также, что исследованиями электронного правительства на данный момент занимаются в основном представители Москвы и Санкт-Петербурга, наиболее приближенные к практической политике (например, В. И. Дрожинов, Ю. В. Ирхин, Е. А. Кашина, Л. В. Сморгун, Е. М. Стырин, А. А. Чеснаков, А. В. Чугунов, Е. А. Яковлева). В результате этого в отечественном научном дискурсе превалирует подход, характерный для государства. Назовем его технократическим.

Представители этого подхода рассматривают электронное правительство преимущественно в качестве инструмента, управленческой техники, используемой органами государственной власти для повышения эффективности административной работы. В русле прикладного понимания электронного правительства работают практически все зарубежные исследователи. Так, турецкий ученый, доктор Тэн Йигитканлар (Tan Yigitcanlar) определяет электронное правительство следующим образом: «Электронное правительство — это использование информационно-коммуникационных технологий в целях трансформации органов управления для того, чтобы сделать их деятельность более доступной, эффективной, ответственной и использовать новейшие технологии для предоставления более качественных и доступных услуг населению... Концепция электронного правительства становится существенным инструментом для принятия решений и предоставления услуг на муниципальном, региональном и государственном уровне»⁷. Бюро управления и бюджета США (The Office of Management and Budget), ответственное за реализацию концепции e-Government, дает следующее определение: «Электронное правительство — это использование технологий в их полноте для предоставления услуг и информации, которые находятся в центре внимания граждан»⁸.

В российской политической практике долгое время отсутствовало официальное определение электронного правительства. И только в 2010 году упомянутый выше Системный проект дал такое определение: «...деятельность всех государственных органов, органов местного самоуправления и подведомственных им организаций на основе применения ИКТ с охватом всех трех ветвей государственной власти Российской Федерации — исполнительной, законодательной и судебной»⁹. Общественные отношения авторы проекта выносят

за рамки электронного государства и называют термином «информационное общество». Как мы видим, отечественный подход, в целом придерживаясь западного технократизма, не склонен делать акценты на потребностях граждан, а сосредоточен более на деятельности органов власти.

При этом важно подчеркнуть, что представители данного подхода признают потенциал, который содержат в себе технологии электронного правительства, способный существенно трансформировать институциональную среду и в целом публичное управление. Технократический подход характеризуется стремлением ограничить разнообразие проявлений феномена электронного правительства и свести его сущность к практически-прикладному аспекту виртуальных взаимодействий, рассматривать его в качестве механизма, дополняющего набор средств, которые используются органами власти. На данный момент подавляющее большинство исследований выполнено в рамках данного подхода.

Второй подход можно определить как универсалистский. Его представители склонны применять расширенное толкование электронного правительства. Представители этой концепции рассматривают электронное правительство в качестве совокупности различных сфер деятельности общества, а также норм и правил, регулирующих эту деятельность. Причем, перечень сфер, включенных в понятие электронного правительства, невероятно широк. В свете универсалистского подхода электронное правительство принимает форму феномена, состоящего из четырех основных блоков:

1. Совокупность норм и правил, действующих в информационном обществе.

2. Регулирующая деятельность по выработке таких норм и правил, политическое и законодательное установление и регулирование самих принципов функционирования информационного общества.

3. Многообразные сферы деятельности, такие как электронный (э-) бизнес, э-снабжение, э-организация, э-администрация, э-руководство, э-демократия, э-помощь, и многие другие.

4. Электронные сообщества, то есть своего рода виртуальные отражения муниципальных образований. «Органы управления, местные компании, школы, ассоциации и даже частные лица подключены к Интернету — возможно, все через единый местный портал — и взаимодействуют друг с другом, как это делали бы люди в офисе, в кафе или на улице¹¹», — по мнению компании Microsoft, придерживающейся универсалистского подхода, все это и есть электронное правительство.

Такое расширенное толкование имеет тенденцию к слиянию понятий электронного правительства и информационного общества. Тем не менее, расширенный подход находит своих приверженцев и в отечественном секторе политической науки¹².

Третий подход — институциональный — в большей степени распространен в отечественной литературе, нежели в западной. Сторонник такого подхода Ю. В. Ирхин определяет электронное правительство как «единое социально ответственное и информационно открытое, с постоянной обратной связью учреждение (институт)», «специализиро-

ванную комплексную структуру взаимодействия исполнительной власти с гражданами, гражданским обществом и бизнес-структурами посредством Интернета»¹³. Среди зарубежных исследователей наиболее значимая фигура в данном направлении — Дж. Фоунтейн¹⁴.

На наш взгляд, этот подход имеет наибольшую эвристическую ценность для политической науки, так как позволяет исследовать не только технологию или бюрократический процесс, но и их социальные аспекты, которые затрагивают и госслужащих, и граждан. Поэтому мы определяем электронное правительство как «как систему взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и граждан (а также всех институтов гражданского общества), опосредованную сетью Интернет»¹⁵. С учетом того, что электронное правительство не вполне традиционный политический институт, продуктивным представляется неинституциональный подход, который дает методологию для исследования неформальных практик и институциональных деформаций. Так, перспективным направлением в изучении электронного правительства может стать применение концепции импорта институтов (В. М. Полтерович) и институционального изоморфизма (П. Дж. ДиМиджио), разрабатываемые в экономическом неинституционализме. Также с учетом специфики электронного правительства хорошо подходит для его исследований теоретическое моделирование (разрабатывается Е. Г. Дьяковой).

Таким образом, можно констатировать, что на сегодняшний день в политической науке и практике отсутствует консенсус в отношении понимания сути электронного правительства, что, впрочем, является нормальным для понятия с десятилетним стажем существования в языке. Как мы выяснили, причин для разногласий несколько: это издержки перевода иностранных терминов, попытки приспособить понятия к местным условиям и «очистить» их от идеологической нагрузки и различия в сферах использования терминов (академическая политическая наука и государственная практика).

Сегодня можно выделить три основных трактовки электронного правительства: технократическую, универсалистскую и институциональную. Первый подход преобладает в отечественной и зарубежной науке, что обусловлено значительным влиянием политики на науку в данном вопросе. Институциональный же подход, на наш взгляд, представляется наиболее продуктивным для комплексного изучения электронного правительства.

Примечания

1. Сморгун Л. В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество : труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25—29 ноября 2002 г. СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2002. С. 302.

2. Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства. Утвержден на заседании Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 13.07.2010 [Электронный ре-

сурс]. Режим доступа: <http://www.minkomsvjaz.ru/cmsc/upload/docs/201007/21112552QW.doc>. С. 4.

3. United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. UN Department of Economic and Social Affairs. 2010. 126 p. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>.

4. Дьякова Е.Г. Государственное управление в условиях модернизации: основные модели перехода к электронному правительству. Выступление на Международной научной конференции «Изменение России: политические повестки и стратегии». Москва, 25—26 ноября 2010 г.

5. Окинавская Хартия глобального информационного общества. Принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22.07.2000 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/interdocs/2000/07/21/0000_type72067_123786.shtml?type=72067

6. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002—2010 годы)». Одобрена постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2002, №65 (ред. от 15.08.2006) // Собрание законодательства РФ. 04.02.2002. № 5. Ст. 531.

7. Yigitcanlar, T. Bridging the gap between citizens and local authorities via e-government / T. Yigitcanlar // In the proceedings of the Symposium on E-government: Opportunities and Challenges, 10—12 May 2003, The World Bank and Arab Urban Development Institute. Muscat, Sultanate of Oman [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://publications.ksu.edu.sa/Conferences/eGovernment%20Conference/E08.pdf>.

8. The White House. U.S. Office of Management and Budget. About E-Gov [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.whitehouse.gov/omb/egov/g-1-background.html>

9. Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правитель-

ства. Утвержден на заседании Правительственной комиссии по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления от 13.07.2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.minkomsvjaz.ru/cmsc/upload/docs/201007/21112552QW.doc>. С. 4.

10. Сморгун, Л.В. От электронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука : сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки Рос. ассоц. полит. науки; ред. кол.: Ю.С. Пивоваров (гл. ред.) и др. М. : ИНИОН, 2007. №4: Электронное государство и демократия в начале XXI века / ред.-сост. вып. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгун. С. 35—36.

11. Microsoft's Vision of E-Government // Бюллетень Microsoft Insight — Government. 2002. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.microsoft.com/europe/insight/Government/keynotes/item120.htm>

12. Дрожжинов В.И., Шайтурова Е.В. Электронное правительство как научно-практическая дисциплина // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество : труды VII Всероссийской объединенной конф., Санкт-Петербург, 10—12 ноября 2004 г. СПб. : Изд-во филолог. ф-та СПбГУ, 2004. С. 181.

13. Ирхин Ю. В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социологические исследования. М., 2006. № 1. С. 74.

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

15. Поддубнова Е. И. Электронное правительство как политический институт // Труды 3-го Международного форума «Актуальные проблемы современной науки». Гуманитарные науки. Часть 32. Политология. Самара : Самарск. гос. техн. ун-т, 2007. С. 24.

Поступила в редакцию 25 февраля 2011 г.

ПОДДУБНОВА Елена Игоревна — в 2009 г. окончила Южно-Уральский университет, политолог; преподаватель кафедры политологии ЮУрГУ, аспирант, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Область научных интересов — политические институты, неоинституционализм, современные информационные технологии. E-mail: vek@susu.ac.ru

PODDUBNOVA Elena Igorevna in 2009 graduated from South Ural University, she is a political scientist; a lecturer at the Department of Political Science of South Ural State University, a post-graduate student of Institute of Philosophy and Right of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Research interests: political institutes, neoinstitutionalism, modern information technology. E-mail: vek@susu.ac.ru