

18. Impôts, dotations de l'État et emprunt : les ressources des collectivités territoriales [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/les-enjeux-des-finances-publiques/le-financement-des-collectivites-territoriales/lessentiel/impots-dotations-de-letat-et-emprunt-les-ressources-des-collectivites-territoriales.html>. — Назва з екрану.
19. Mead G. H. Mind, Self and Society from the Standpoint of Social Behaviorist / Edited by Charles W. Morris / G. H. Mead. – Chicago : University of Chicago. – 440 p. 286-287
20. Recommendation 79 (2000)1 on «The financial resources of local authorities in relation to their responsibilities: a litmus test for subsidiarity». [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=896523&Site=COE>. — Назва з екрану.
21. Marcou G. Analytical tool for assessing the autonomy of first-tier local authorities / Gérard Marcou [електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1871651&Site=DG1-CDLR&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>. — Назва з екрану.
22. Haschke D. Local Government Administration in Germany / Dieter Haschke [електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://translate.google.com.ua/translate?hl=uk&sl=en&tl=uk&u=http%3A%2F%2Fwww.iuscomp.org%2Fgla%2Fliterature%2Flocalgov.htm&anno=2>. — Назва з екрану.

**Стряпко І. А. Финансовые ресурсы региональной власти стран Европейского Союза.**

В статье исследуются тенденции развития Европейского Союза, и выделяются в нем 2 противоположные процессы: с одной стороны, рост централизации ЕС, которая проявляется в росте полномочий и значении центральных органов власти. С другой стороны, рост внимания к региональному развитию. Фактически, требование регионализации и рост прав региональной власти стали одними из основных критериев в членстве страны в Европейском Союзе.

*Ключевые слова:* региональная власть, финансовые ресурсы, местное самоуправление, местная община, местные налоги, государственные трансферы, структурные фонды ЕС.

**Stryapko I. Financial resources of regional authorities in the European Union.**

This article researches trends in the European Union, and describes two opposite processes: on the one hand, the growth of centralization of the EU, which is manifested in the growth of power and importance of the central authorities. On the other hand, increased attention to regional development. In fact, the requirement of human growth and regionalization of regional authorities have become one of the main criteria for membership in the European Union.

*Keywords:* regional power, financial resources, local government, local community, local taxes, government transfers, the EU structural funds

Надійшла до редколегії 26.02.2013 р.

УДК 321.7

**А. Д. Трахтенберг**

*Институт философии и права Уральского отделения Российской Академии наук*

**ОТ «НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА» К «ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ»: ЭВОЛЮЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ИДЕОЛОГИИ**

На основе анализа опыта реализации электронного правительства в США и странах Восточной Европы показано, что концепция электронного правительства является частью административной идеологии «нового государственного менеджмента», которая приняла натурализованную форму, т.е. воспринимается как само собой разумеющаяся. Наиболее распространенные подходы к электронному правительству отличает технологический детерминизм и некритическое принятие ряда нормативных концептов, главный из которых концепт «государственные услуги». Данный концепт является элементом идеологии «рыночного государства», разработанной в рамках теории нового государственного менеджмента. Из этой же теории происходит типичная для сторонников электронного государства вера во всемогущество политической воли менеджеров высшего звена, способных навязать органам власти качественно новую управленческую культуру. Явный кризис теории нового государственного менеджмента привел не к отказу от модели «рыночного государства», а к формированию новых концептов, таких как «открытое правительство» и «стройное правительство». Все эти концепты выполняют функцию рациональной легитимации деятельности органов власти, выступая в качестве институциональных мифов. Поэтому информатизация органов власти не приводит к радикальной реформе управления, хотя обеспечивает ряд частичных улучшений.

*Ключевые слова:* электронное правительство, новый государственный менеджмент, институциональный изоморфизм, институциональный миф, рациональная легитимация

Переход к электронному правительству, т.е. системное (хотя бы в теории) внедрение в государственное управление информационно-коммуникационных технологий, является общемировой тенденцией. Интернациональная административная культура постоянно обогащается все новыми и новыми терминами, более или менее адекватно описывающими новые формы взаимодействия как внутри органов власти, так и между органами власти и населением: «электронный документооборот», «электронные услуги», «открытые данные», «краудсорсинг» и т. п. Активно разрабатываются модели трансформации традиционной системы государственного управления под влиянием информационных технологий. Ожидается, что в конце пути вместо иерархической, малоподвижной и закрытой управленческой системы должны появиться гибкие, связанные по горизонтали сервисные структуры, оперативно взаимодействующие между собой, открытые для контроля в любом

звене и быстро и качественно оказывающие населению самые разнообразные услуги, в том числе в проактивной форме (то есть не ожидая запроса от пользователя). Иными словами, внедрение информационных технологий должно привести к кардинальной реформе системы управления, уничтожив пороки бюрократии и сохранив ее позитивные стороны.

Столь высокая планка ожиданий заставляет подозревать, что мы имеем дело с административной идеологией, которая, как и положено идеологии, приняла натурализованную форму, т.е. воспринимается как само собой разумеющаяся.

Именно натурализация идеологии в классическом граммшианском смысле этого термина способна породить парадокс, отмеченный Р. Хиксом и С. Байлёр при анализе исследований в сфере электронного правительства [21]. Изучив массив из 84 статей в двух журналах и материалы одной конференции, они к собственному удивлению обнаружили, что исследования ведутся так, словно авторы не подозревают о существовании многочисленных научных школ и направлений, занимающихся изучением функционирования властных институтов и социальной адаптации технологий. Модели эволюции электронного правительства разрабатываются «с чистого листа», причем для авторов характерен «наивный оптимизм»: они исходят из того, что внедрение информационных технологий – это всегда хорошо. При этом информация об отрицательных сторонах такого внедрения (оно может приводить не только к приобретению сотрудниками органов власти новых, более сложных навыков («upskilling»), но и к их примитивизации («deskilling»), сопровождаемой личностной деградацией [см., например, 29]) игнорируется, точно так же, как игнорируется информация о многочисленных провалах дорогостоящих, но оказавшихся невостребованными проектов.

Разумеется, так наивно мыслят далеко не все исследователи: тот же Р. Хикс является пионером в применении к анализу электронного правительства новейших достижений социального конструкционизма, включая акторно-сетевую теорию Б. Латура [22], О. Халиль [25], Дж. Чаудри, Э. Умеоджи и К. Форсон [15] используют в своих работах этнометрию Г. Хофстеда, а Л. Картер и В. Верракоди – теорию адаптации инноваций [14]. Если говорить о российских исследователях, то Е. Г. Дьякова применяет для анализа процессов перехода к электронному правительству нео-институционалистскую методологию [3]. В Украине можно отметить работы О. Емельяненко, в которых делается неоднозначный вывод о том, что Интернет-технологии могут способствовать как повышению прозрачности работы правительства и его подотчетности гражданам, так и усилению контроля государства над гражданами [1]. Однако в целом зафиксированный Р. Хиксом и С. Байлёр «наивный оптимизм» господствует в большинстве как зарубежных, так и российских и украинских исследований, и, что даже более важно, широко разделяется практиками, занимающимися внедрением конкретных решений в сфере электронного правительства.

За «наивным оптимизмом» скрывается не критическое принятие ряда посылок, ограниченность которых достаточно очевидна.

С одной стороны, это технологический детерминизм, выражающийся в игнорировании социальной составляющей перехода к электронному правительству. Неявно предполагается, что в качестве субъекта изменений выступают информационные технологии, а административные структуры, должны каким-то образом прийти им в соответствие. Точно также предполагается, что граждане, получив возможность взаимодействовать с государством в электронном виде, легко откажутся от традиционных способов взаимодействия и перейдут на электронные услуги. Организационное сопротивление инновациям в органах власти и хроническая недовостребованность электронных услуг воспринимаются как случайные отклонения, для исправления которых достаточно усилить разъяснительную работу с чиновниками и гражданами и энергичнее проявлять политическую волю.

Осознание того, что и сотрудники органов власти, и граждане могут иметь собственные цели и интересы, и действовать в рамках специфической административной культуры, зачастую вызывает искреннее недоумение. В качестве примера сошлемся на статью в специализированном журнале «Компьютерра», автор которой, председатель совета директоров группы компаний «АйТи» Т. Г. Яппарова, с негодованием жалуется на «формальный подход по отношению к истинным задачам ИТ-проектов в госсекторе» [13]. Несмотря на большой опыт взаимодействия с представителями власти, он явно не осознает, что представления его контрагентов о том, что считать «истинными задачами» информатизации обусловлено той формальной и неформальной позицией, которую они занимают в системе властных отношений, и может существенно отличаться от его собственного.

С другой стороны, для разработчиков и сторонников электронного правительства, характерен не только не критически воспроизводимый технологический детерминизм, но

и некритическое принятие целого ряда нормативных концептов. Главным из них, на наш взгляд, является концепт «государственные услуги», базирующийся на представлении о государственном управлении как о рынке, на котором идет борьба за право предоставлять клиентам определенного рода ценности. Данный концепт воспринимается как естественный и само собой разумеющийся, и проблема видится в том, как оптимизировать бизнес-процессы, связанные с предоставлением государственных услуг.

Между тем ничего естественного в идее «рыночного государства» и «государственных услуг» нет. Не случайно в среде российских правоведов, занимающихся адаптацией этого термина в российское законодательство (где изначально категория услуги использовалась лишь в сфере частноправового регулирования), идет активная дискуссия между специалистами по гражданскому и административному праву по вопросу о том, что, собственно, следует понимать под такого рода услугами и какова их правовая природа [9]. Но если юристы хорошо представляют, какого рода управленческая модель породила идею о том, что государство должно выйти на рынок с предложением общественных благ, у специалистов в сфере электронного правительства это представление зачастую отсутствует, т.е. они отождествляют административную идеологию и административную реальность.

Между тем современная административная идеология, то есть нормативные представления о том, как должно функционировать правильно организованное государство, имеет вполне определенные корни. Она сформировалась как результат отрицания классической иерархической модели государства, которую традиционно называют «веберовской» (ссылаясь на соответствующий раздел «Grundriss der Sozialökonomie» [35, с. 124-130]), или франко-германской (ссылаясь на исторический опыт). С середины восьмидесятых годов XX века под влиянием нового консерватизма в США и Великобритании все больший вес и влияние приобретает теория «нового государственного менеджмента» («New Public Management», NPM), предлагающая рассматривать государство по аналогии с крупной корпорацией.

Именно в рамках NPM была сформирована концепция «государственных услуг», которые органы власти, по аналогии с частными компаниями, обязаны оказывать населению, в свою очередь превратившемуся из граждан в потребителей. С целью повысить качество этих услуг, а, следовательно, и эффективность управления, рекомендовалось кардинально 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 рекомендовалось 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.

Концептуально идеология NPM опиралась на некоторые положения микроэкономики и теорию организационного менеджмента [24]. Отсюда стремление сторонников этой управленческой программы оптимизировать административные процессы («process above hierarchy»), ориентация на конечный результат («results not processes»), принципиальная аполитичность («production not politics») и культ эффективного менеджера, способного зарядить своей энергией и видением рядовых исполнителей.

Именно такой прогрессивный менеджер, освоивший все современные технологии управления, призван был сменить традиционных «мандаринов», ориентированных на этику общественного служения и корпоративную ответственность. По мнению Э. Самье, культ руководителя, способного выбить чиновников из наезженной колеи и заставить их работать по-новому, можно рассматривать как попытку противопоставить рациональной легитимации, типичной для традиционной бюрократии, легитимацию харизматическую. Впрочем, харизма эффективных менеджеров базировалась не на таинственной магии власти, а на знаниях, приобретенных на курсах по управлению людьми, и в этом смысле носила «китчевый» характер. Фактически она сводилась к способности четко формулировать цели, мотивировать подчиненных и сокращать расходы [32, с. 76 – 77].

Опора на эффективных менеджеров гармонично сочеталась в NPM с ярко выраженной технократической ориентацией, поэтому его важнейшей составляющей стало внедрение информационных технологий в государственное управление. Не случайно сам термин «электронное правительство» был введен в 1993 году вице-президентом США А. Гором в рамках подготовки «National Performance Review», содержавшего резко критическую оценку состояния федеральных управленческих структур и рекомендации по их

кардинальної перестройке в духе «нового государственного управления». Тогда же А. Гор призвал «изменить саму культуру государственного управления», назвал залогом успеха «оптимизм» и «эффективные коммуникации» [см. 28]. Если за оптимизм отвечали менеджеры нового типа, то эффективные коммуникации были призваны обеспечить информационные технологии. Предполагалось, что с их помощью удастся резко повысить эффективность управления и сократить расходы.

Как идеология, «новый государственный менеджмент» достаточно быстро приобрел глобальный характер, хотя активнее всего внедрялся в странах англо-саксонской традиции, где профессиональная бюрократия немецкого типа так полностью и не привилась. С наибольшей полнотой принципы «нового государственного менеджмента» были реализованы в Новой Зеландии, которая долгое время служила примером того, как следует проводить административные реформы.

Однако уже к концу прошлого века стало ясно, что NPM не в состоянии выполнить свои многочисленные обещания. Граждане начали жаловаться на то, что обновленные органы власти работают еще хуже, чем раньше [см., напр., 30], а опросы, проводимые в самых разных странах мира, продолжали фиксировать падение доверия к органам власти. Оказалось, что система материальных стимулов и создание конкурентной среды разрушает традиционную этику служения обществу, а эффективные менеджеры являются вовсе не такими эффективными, как ожидалось.

Характерно, что, 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. Руководители самого высокого уровня, начиная с президента, регулярно жалуются на то, что реформы не встречают должного отклика в федеральных структурах.

Так, в 2001 году президент Дж. Буш, подводя итоги деятельности администрации Б. Клинтона (при котором впервые появился термин «электронное правительство» и была проведен реинжиниринг системы государственного управления), отметил, 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 между ведомствами [см. 20, с. 105], что не позволило в полной мере реализовать потенциал информационных технологий.

В 2009 году 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. Ровно через год, в 2010 году, В. Кундра, назначенный Обамой «chief information officer», публично жаловался, что правительство США тратит на информационные технологии больше всех в мире, однако отдачи не получает. Он назвал пять основных причин неудач: недостаточно жесткое руководство, из-за чего даже заведомо неудачные проекты продолжают реализовываться, ведомственность, закрытый характер принятия решений, ориентация на процесс, а не на результат, а также сложившаяся у чиновников убежденность, что власть всегда будет отставать в использовании информационных технологий, поэтому 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 [26].

Нетрудно заметить, что все жалобы связаны с организационным сопротивлением традиционных управленческих структур не просто внедрению новых технологий, но переходу к «рыночному государству» и изменению культуры государственного управления. Примеры неудач можно множить и дальше, но достаточно указать, что П. Данливи, Э. Маргеттс, С. Бэстоу и Дж. Тинклер, проанализировав двадцатилетний опыт внедрения NPM в самых разных странах, пришли к выводу, что такое внедрение почти нигде и никогда не обеспечило достижения поставленных целей, а в ряде случаев привело к управленческим катастрофам [18].

Одним из следствий этой ситуации стал рост популярности «неовеберовского» государства и осознание преимуществ традиционной государственной службы, особенно во франко-германском культурном ареале, где, по понятным причинам, принципы NPM прививались с особым трудом.

Однако, как известно, идеология может существовать, регулярно приходя в противоречие с реальностью, и интерпретируя хронические неудачи как случайные провалы, связанные с недостатком мотивации у рядовых исполнителей. Поэтому теория

«нового государственного менеджмента» продолжала развиваться, не меняя исходных принципов, хотя и отказавшись от некоторых излюбленных практических рецептов. Так, 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.

Разумеется, ключевую роль в процессах интеграции (так же, как до этого в процессах децентрализации) призваны играть информационные технологии. Считается, что с их помощью сотрудники органов власти смогут оказывать больше услуг меньшими усилиями («do more with less»), одновременно радикально уменьшая дистанцию между собой и гражданами. Любопытно, что интеграция на основе информационных технологий описывается не как процесс централизации (чем, она, по сути, является), а как дальнейшее перераспределение власти от существующих ведомств к «сетевым структурам» [см., напр., 20]).

В качестве образца новейшего подхода к реформе государственного управления, развивающего традиции NPM, рассмотрим аналитический отчет «Будущее государства», который в 2011 году был подготовлен по заказу Мирового экономического форума экспертами из 17 стран мира [37].

В отчете с опорой на уже существующие наработки этими экспертами была предложена модель государства будущего, описываемая аббревиатурой FAST. Согласно этой модели, в будущем государство должно стать:

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»), т.е. 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 технологической 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 используется 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 [37, с. 12], о FAST-государстве приходится только мечтать.

Разумеется, модель FAST является не единственной и даже не самой известной моделью, развивающей традиции «нового государственного менеджмента» в сфере информатизации управления.

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, не понимающих важности стоящих перед ними задач, и отсутствие интереса граждан к предоставляемым им возможностям.

Самая последняя версия электронного правительства получила название «стройное правительство» («lean government»). Данной концепции был полностью посвящен недавний февральский номер «Government Information Quarterly» (№ 30, 2013). В отличие от концепции «открытого правительства», в концепции «стройного правительства» акцент делается на сохранении контроля государства над открытыми данными. По мнению разработчиков концепции, для того, чтобы в современных условиях, когда стремительное

развитие информационных технологий сочетается с финансовым кризисом и секвестром государственных бюджетов, достичь цели «do more with less», необходимо активнее вовлекать в решение социальных проблем бизнес, некоммерческие организации и граждан. С этой целью органы власти должны создавать платформы, на которых коммерческие и некоммерческие структуры могли бы обсуждать актуальные темы, вырабатывать предложения, создавать новые инструменты для оказания услуг и т. п. За счет этих добровольных помощников можно будет сократить численность чиновников, упростить структуру органов власти и повысить качество услуг (отсюда и название «стройное правительство»). При этом особо подчеркивается, что I-government позволит органам власти вести мониторинг того, что происходит в сформированной им социальной сети, и направлять взаимодействие в желательную для себя сторону [23].

И модель «FAST», и модель открытого правительства, и модель «стройного правительства» представляют собой дальнейшее развитие в условиях Web 2.0. идей «электронного правительства», базирующихся на принципах «нового государственного менеджмента». Их можно рассматривать как попытку приспособить идею (и идеологию) «электронного правительства» к социальным сетям и другим массовым интерактивным сервисам, сохранив в неприкосновенности ориентацию на эффективность и культ наделенных политической волей менеджеров.

Характерно, что в последнем Обзоре развития электронного правительства, подготовленном Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН [33] очередной раз 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, постоянно делая упор «на сотрудничестве, партнерстве, объединении усилий, взаимодействии между ведомствами и подразделениями по всему управленческому спектру» [33, с. 70].

Таким образом, несмотря на многочисленные провалы, связанные с огромными затратами, риторика электронного правительства упорно продолжает сохранять привлекательность. Например, П. Данлеви, Х. Маргеттс, С. Бэстоу 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 на новом этапе, используя технологии Web 2.0. удастся избежать неудач, потому что преимущества этих технологий говорят сами за себя [18]. Резкий переход от вполне разумной критики к некритическому перечислению преимуществ электронного правительства еще раз показывает, насколько устойчивой является та идеологическая платформа, на которой сформировалась эта концепция.

Для того, чтобы объяснить устойчивость этой платформы, целесообразно использовать неоинституциональный подход к анализу государственного управления. Как показано в классической работе П. Димаджо и У. Пауэлла, посвященной анализу причин «институционального изоморфизма», т.е. структурного сходства между организациями, выполняющими самые различные функции, при проведении управленческих реформ на первом плане находится не эффективность, а легитимность: реальная отдача от реформ не важна, важен сам факт их проведения по принципу «быть как все». 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 [16, с. 149]. Чем хуже понимаются организацией 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 организации, от которой они зависят [16, с. 154].

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 рассматриваются 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 [27, 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. [12]).

В странах Восточной Европы ситуация усугубляется отсутствием прочного фундамента в виде той самой традиционной веберовской административной системы, на основе которой эксперты по «новому государственному менеджменту» проводили свои эксперименты. Как показано в обобщающей статье Т. Рандмы-Лийв, в условиях слома советской системы, политики и управленцы, у которых имелись только минимальные знания о западном пути развития, зачастую оказывались в плену «модных концепций», «переоценив благоприятные последствия новой идеологии и недооценив недостатки шаблонной модели» [10, с. 75]. Стремление к институциональному изоморфизму в условиях отсутствия у чиновников необходимой компетенции и этических стандартов порождало и продолжает порождать коррупцию, не повышая эффективности управления. Иными словами, «проблема не в структурах, которые легко заменить, а в людях, которых заменить сложно» [17, с. 98]

В результате возникла парадоксальная ситуация, когда советская система управления и сформированные ею компетентности и этические стандарты, в середине 90-х годов вызывавшие резкую критику (см., напр. [34]), начали рассматриваться как часть эффективной административной традиции (см., напр., [31]).

При этом в странах Восточной Европы, претендовавших на вхождение (и впоследствии вошедших) в ЕС имелись определенные барьеры на пути продвижения в направлении «рыночного государства», поскольку административные реформы проводилась под эгидой Организации по экономическому сотрудничеству и развитию, эксперты которой настороженно относились к существовавшей управленческой моде и были склонны ориентироваться на традиционную германскую модель [17, с. 100]. Несколько иная ситуация сложилась в Беларуси, где была сделана ставка на консервацию советской управленческой модели [6, с. 23].

В России таких барьеров на пути «нового государственного менеджмента» не оказалось. Трудно найти более откровенную апологию NPM, чем, например, написанная в 2006 году статья В. Н. Княгинина, в которой с полным одобрением описывается, как «в российскую чиновническую практику был осуществлен масштабный импорт управленческих технологий («результативное управление» и «программный бюджет»), а также институтов» [4, с. 9]. У В. Н. Княгинина не вызывает сомнений необходимость «поменять идеологию организации государственной службы», «осуществить революцию в российском праве» и «смириться с тем, что государство отступит из некоторых сфер государственной жизни» [там же, с. 11].

На этом фундаменте внедрялось и внедряется в России электронное правительство (на роль NPM в формировании концепции российского электронного правительства указывали Е. Г. Дьякова [3] и Ю. А. Нисневич [7]). Поэтому такой крупный специалист по государственному управлению как А. Н. Кулик, анализируя проблемы, связанные с информатизацией органов власти, отмечает «драматический разрыв между крайне острой потребностью в повышении эффективности государственного управления, осознаваемой политическим руководством, и его пассивностью в создании «электронного государства» [5, с. 26] и сравнивает российские неудачи с американскими успехами (как мы видели выше, весьма неоднозначными).

Мысль о том, что между внедрением информационных технологий и повышением эффективности управления не существует прямой связи, точно также как и предположение, что эффективность не может быть единственным критерием при оценке деятельности органов власти, были при этом выносятся за скобки.

А. Н. Кулик совершенно справедливо связал описанный им драматический разрыв с особенностями российской управленческой культуры. Эти особенности порождают значительное организационное сопротивление внедрению электронных услуг. (Если воспользоваться критериями эффективности внедрения электронного правительства Эбберса и ван Дейка, оказывается, что практически по всем основным параметрам имеет место сопротивление: инновация не переопределяются, не происходит организационных преобразований и прояснение сотрудникам новых технологий носит нерегулярный и ограниченный характер и т. п. [19], подробнее см. [11]). Тем самым еще раз подтверждается тезис о том, что переход к электронному правительству не является чисто технологическим

процессом, а захватывает сферу ценностей.

Все сказанное не означает, что информатизация российской системы государственного управления не приносит гражданам реальной пользы. О том, что это не так, этом свидетельствует постоянный рост числа посетителей Портала государственных услуг Российской Федерации [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru). Как сообщает администрация Портала, на конец февраля 2013 г. на нем было зарегистрировано более 4 миллионов «Личных кабинетов». С 2009 года пользователи получили на Портале 16 миллионов государственных услуг (включая информационные), причем 12 миллионов из них было оказано в 2012 году [8].

Наша статья ставила себе целью прояснить идеологические истоки концепции электронного правительства и тем самым предостеречь от завышенных ожиданий и непродуманных действий, связанных с «неинформированным трансфером». Как показывает мировой опыт, результатом внедрения информационных технологий в государственное управление обычно является не резкое повышение качества предоставляемых гражданам услуг и демократизация системы управления, а ряд частичных позитивных изменений. Именно поэтому известный теоретик электронного правительства Д. Вест называет переход к электронному правительству не радикальной, а «частичной реформой», т.е. реформой, которая постепенно, шаг за шагом методом проб и ошибок обеспечивает серию небольших улучшений, и которая может в перспективе породить кумулятивный эффект, приводящий к значительным изменениям [36].

Однако какова будет конечная конфигурация системы государственного управления и насколько значительными окажутся в итоге изменения, пока предсказать сложно. Переход к электронному правительству относится к числу тех «инноваций сверху», относительно которых легко принять политическое решение, и которые очень непросто внедрить. Этот переход требует учета интересов и совместных усилий всех заинтересованных сторон. Иначе повторится хорошо знакомая с советских времен ситуация, когда «ЭВМ насаждались нередко в неподготовленную для них организационно-экономическую среду, обуславливающую заведомо невысокую отдачу компьютерной техники» [2]. Если не удастся достигнуть компромисса, появляются неэффективные и просто неработающие системы, которых история внедрения информационных технологий в государственное управление, к сожалению, знает немало.

### Библиографические ссылки:

1. Смельяненко О. М. Электронный уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві, автореф. дис.... канд. політ. наук, Одеса, 2008, 20 с.
2. Глушков В. М., Каныгин Ю. М. Для всей страны // Правда, 13 декабря 1981 г. [Электронный документ]. – Режим доступа: [http://library.ntu-kpi.kiev.ua/html/arh\\_ntuu/glushkov/Vsa\\_strana.htm](http://library.ntu-kpi.kiev.ua/html/arh_ntuu/glushkov/Vsa_strana.htm). (дата обращения 28.02.13).
3. Дьякова Е. Г. Переход к электронному правительству как процесс институциональной адаптации // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, 2011. Вып. 11. С. 235-252.
4. Княгинин В. Н. От «административного государства» к «рыночному» // Российское экспертное обозрение, 2006. № 5 (19). С. 7-11.
5. Кулик А. Н. «Электронное государство» как вызов для отечественной политической науки // Управление государством: Проблемы и тенденции развития, РОССПЭН, М., 2008. С. 13-27.
6. Морозевич А. Н., Ганчеренок И. И. От Вебера к веб-технологиям // Беларуская думка, 2011. № 11. С. 22-25.
7. Нисневич Ю. А. Электронное государство // Вопросы политологии, 2011. № 1. С. 6-18.
8. Портал государственных услуг набирает обороты, Новости. Портал государственных услуг Российской Федерации, 22 февраля 2013 г. [Электронный документ]. Режим доступа: [http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/view/NEWS/0000000000/main\\_news/1467](http://www.gosuslugi.ru/pgu/cms/news/view/NEWS/0000000000/main_news/1467) (дата обращения 28.02.13).
9. Санникова Л. В. Публичные услуги: мифы и реальность // Образование и право, 2011. № 8 (24), С. 83-93.
10. Рандма-Лийв Т., О применимости «западных» теорий государственного управления в посткоммунистических странах // Вопросы государственного и муниципального управления, 2008. № 2. С. 73-87.
11. Трахтенберг А. Д. Переход к электронному правительству как инновация сверху // Информационные системы для научных исследований: Сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество», Санкт-Петербург, 2012. С. 304-310.
12. Трутнев Д. Р. Влияние международных рейтингов на содержание планов развития электронного правительства // Информационные системы для научных исследований: Сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество», Санкт-Петербург, 2012. С. 311-315.
13. Япбаров Т. Г. О «политической воле» и ситуации с госпроектами на рынке ИТ // Компьютерра, 06 февраля 2013. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.computerra.ru/52358/o-politicheskoy-vole-i-situatsii-s-gosproektami-na-rynke-it>. (дата обращения 28.02.13).
14. Carter, L & Weerakkody, V 2008, 'E-government Adoption: A Cultural Comparison', Information Systems Frontiers, vol. 10, pp. 473-82.
15. Choudrie J., Umeoji E., Forson C. 2010, 'Diffusion of E-Government in Nigeria: a Qualitative Study



of Culture and Gender', Proceeding of Third Annual SIG Globdev Workshop, Saint Louis, USA [Електронний документ]. Режим доступу: <http://www.globdev.org/files/Proceedings-Third%20Annual%20SIG%20Globdev%20Workshop/11-PAPER-Choudrie-Diffusion%20of%20Technology-revised.pdf>. (дата обращения 28.02.13).

16. DiMaggio, PJ & Powell, WW 1983, 'The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields', *American Sociological Review*, vol. 48, pp. 147-160.

17. Drechsler, W 2005, 'The Re-Emergence of the «Weberian» Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective', *Halduskultuur*, vol. 6, pp. 94-108.

18. Dunleavy, P, Margetts, H, Bastow, S & Tinkler, J 2006, 'New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance', *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, No. 3, pp. 467-494.

19. Ebberts, WE & van Dijk, J 2004, 'Resistance and Support to Electronic Government: Building a Model for Innovation', *Government Information Quarterly*, vol. 24, pp. 554-575.

20. Goldsmith, St & Eggers, W 2004, 'Governing by Network: The New Shape of Public Sector', *Brooking Institution Press*, Washington, D. C., 224 p.

21. Heeks, R & Bailur, S 2007, 'Analyzing E-government Research: Perspectives, Philosophies, Theories, Methods and Practice', *Government Information Quarterly*, vol. 24, pp. 243-265.

22. Heeks, R & Stanforth, C 2007, 'Understanding E-Government Project Trajectories from an Actor-Network Perspective', *European Journal of Information Systems*, vol. 16, pp. 165-177.

23. Janssen, M & Estevez, E 2013, 'Lean Government and Platform-Based Governance – Doing More with Less', *Government Information Quarterly*, vol. 30, pp. 51-58.

24. Kettle, DE 1997, 'The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links', *Management Sciences*, vol. 40, pp. 40-55.

25. Khalil, O 2011, 'E-Government Readiness: Does National Culture Matter?', *Government Information Quarterly*, vol. 28, pp. 388-389.

26. Kundra, V 2010, '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, WA on March 4, 2010. [Електронний документ]. Режим доступу: <http://www.cio.gov/pages.cfm/page/Making-Government-Work-Closing-the-Gap>. (дата обращения 28.02.13).

27. Meyer, JW & Rowan, B 1977, 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *The American Journal of Sociology*, vol. 83, No. 2, pp. 340-363.

28. Moe, RC 1994, 'The «Reinventing Government» Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences', *Public Administration Review*, vol. 54, No. 2, pp. 111-122.

29. Negrin, KG 2009, 'The Rhetoric of E-Government Management and the Reality of E-Government Work: The Swedish Action Plan for E-Government Considered', *International Journal of Public Information Systems*, vol. 2, pp. 135-146.

30. Noordhoek, P & Saner, R 2004, '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, 2-5 November, Madrid [Електронний документ]. Режим доступу <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf>. (дата обращения 28.02.13).

31. Pivoras, S 2011, 'Administracja publiczna na Litwie: między postkomunizmem i europeizacją', *Politeja Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, vol. 16, pp. 383-403.

32. Samier, E 2005, 'Toward a Weberian Public Administration: The Infinite Web of History, Values and Authority in Administrative Mentalities', *Halduskultuur*, vol. 6, pp. 60-93.

33. United Nations Department of Economic and Social Affairs 2012, *United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People*, UN, Geneva. [Електронний документ]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения 28.02.13).

34. Vanaganas, S 1995, 'The Influence of the Nomenklatura on Post-Soviet Administration', *International Journal of Public Administration*, vol. 18, no. 12, pp. 1815-1839.

35. Weber, M 1922, 'Grundriss der Sozialökonomie 3': *Wirtschaft und Gessellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen.

36. West, DM 2007, *Digital Government: Technology and Public Sector Performance*. Princeton Univ. Press, Princeton.

37. World Economic Forum 2011, *The Future of Government: Lessons Learned from around the World*, Geneva.

**Трахтенберг Г. Д. Від «нового державного менеджменту» до «електронного уряду»: еволюція адміністративної ідеології.**

На основі аналізу досвіду реалізації електронного уряду в США і країнах Східної Європи показано, що концепція електронного уряду є частиною адміністративної ідеології «нового державного менеджменту», яка прийняла натуралізовану форму, тобто сприймається як само собою зрозуміла. Найбільш поширені підходи до електронного уряду відрізняє технологічний детермінізм і некритичне прийняття низки нормативних концептів, головний з яких концепт «державні послуги». Даний концепт є елементом ідеології «ринкового держави», розробленої в рамках теорії нового державного менеджменту. З цієї ж теорії відбувається типова для прихильників електронної держави віра у всемогутність політичної волі менеджерів вищої ланки, здатних нав'язати органам влади якісно нову управлінську культуру. Явна криза теорії нового державного менеджменту привела не до відмови від моделі «ринкового держави», а до формування нових концептів, таких як «відкритий уряд» і «стрункий уряд». Всі ці концепти виконують функцію раціональної легітимації діяльності органів влади, виступаючи в якості інституціональних міфів. Тому інформатизація органів влади не призводить до радикальної реформи управління, хоча забезпечує ряд часткових поліпшень.

*Ключові слова:* електронний уряд, новий державний менеджмент, інституційний ізоморфізм, інституціональний міф, раціональна легітимація

**Trakhtenberg A. From the «new public management» to «e-government»: the evolution of the public management ideology.**

The article aims to clarify the ideological origins of the concept of e-government, and thus warn against excessive expectations and ill-considered actions associated with the «uninformed transfer.» The analysis of e-government implementation in the U. S. and Eastern Europe shows that the concept of e-government is part of the ideology of «new public management», which is naturalized, i. e. perceived as self-evident.

The most common approach to e-government is characterized by «naive optimism», which is based on technological determinism. It is assumed implicitly that the information technology is the only subject of change and authorities must somehow come into compliance with their requirements. Similarly, it is assumed that the citizens, having the opportunity to interact with the government electronically, easily abandon traditional methods of interaction and move to electronic services. Organizational resistance to innovation in public administration structure and the chronic lack of demand for electronic services are perceived as random deviations, which are easily remedied by active propaganda of e-government benefits and by a greater political will.

Also e-government champions are characterized by uncritical acceptance of a number of normative, the main of which is the concept of «state service» (e-services). This concept is an element of the ideology of «market state», developed in the framework of the new public management. Faith in the omnipotent political will of senior managers who are capable to impose new management culture to the ordinary employees comes from the same source.

Explicit crisis of NPM led not to the abandoning of the the model of «market state» in favor of neo-Weberian state but to the development of new concepts about the use of information technology in public administration, such as the «open government» and «lean government.»

These concepts provides the rational legitimacy of the government, acting as institutional myths and ensuring sustainability of the organization by bringing it in line with the external criteria of rationality. Therefore e-government implementation does not lead to a radical reform of public admisitration, although provides a number of partial improvements.

E-government ideology exists, interpreting chronic failures as random errors which are due to the lack of motivation among ordinary implementers.

*Keywords:* e-government, new public management, institutional isomorphism, institutional myth, rational legitimation.

Надійшла до редколегії 28.02.2013 р.

УДК 327 (477) : 328.18

А. А. Трутенко

*Таврийский национальный университет имени В. И. Вернадского*

## ВЛИЯНИЕ ВНУТРИПОЛИТИЧЕСКИХ КОНФЛИКТОВ НА РЕАЛИЗАЦИЮ ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ

Проанализирована взаимосвязь между внутренней и внешней политикой Украины на примере политического противостояния между центральными политическими институтами – президентом, парламентом и правительством, в результате которого происходит разбалансирование внешней политики государства, а сама страна приобретает статус непредсказуемого партнера.

*Ключевые слова:* внешняя политика Украины, внутривнутриполитические конфликты, Верховная Рада Украины, президент, премьер-министр.

Постановка проблемы. Формирование внешнеполитического курса государства обусловлено многими факторами – особенностями геополитического и геоэкономического положения, близостью к интеграционным центрам, самой спецификой международной системы на данном этапе. Однако при всей важности международных факторов особую роль в процессе разработки и реализации внешнеполитического вектора играет специфика внутривнутриполитической ситуации, поскольку внешняя политика, большей частью, есть следствие внутренней политики государства. Поэтому для проведения консолидированной внешнеполитической линии необходимо наличие советующего консенсуса между политическими элитами, между элитой и обществом, в рамках самого социума. Особую сложность данный вопрос представляет для Украины, поскольку именно внешнеполитическая ориентация чаще всего вызывает наибольшие споры как в обществе, так и между представителями разных политических сил, представленных в центральных государственных институтах, формирующих и реализующих внешнюю политику государства.

Степень научной разработки. Данная проблема в той или иной степени затрагивается в работах украинских и зарубежных политологов. Проблематика нормативно-правового обеспечения внешнеполитической деятельности государства представлена в работах таких правоведов как В. Аверьянов, В. Зайчук, Ю. Лейбо, К. Сандровский, О. Скакун, В. Цветков, В. Шаповал, Р. Энгибарян, Л. Энтин и др. Специфика функционирования государственных институтов, в том числе в вопросах внешней политики, находит свое отражение в трудах Ю. Древалю, В. Журавского, И. Костицкой, С. Линецкого, Р. Павленко, Н. Плахотнюк, Ф. Рудича, С. Серегиной, В. Шатило и др. Наконец, комплексный анализ принципов формирования и специфики реализации внешней политики независимой Украины представлен в работах А. Зленко, В. Литвина, В. Манжолы, Г. Перепелицы, Л. Чекаленко, С. Шергина, и др. Однако в данных работах процессы взаимосвязи внутренней и внешней политики практически не затрагиваются, хотя в условиях трансформации украинской политической системы, а также в контексте внешнеполитической дихотомии украинской политической элиты и украинского социума, эти проблемы приобретают особую актуальность.