

ПОЛИТИЧЕСКАЯ СОЦИОЛОГИЯ

DOI: 10.24290/1029-3736-2018-24-3-169-188

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ВНЕДРЕНИЯ “ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА”

С.В. Габуев, асп. кафедры политической теории МГИМО(У) МИД России, Москва, проспект Вернадского, 76, Москва, Российская Федерация, 119454*

Статья посвящена вопросам влияния “электронного правительства” на эффективность политического управления. При этом под “электронным правительством” понимается информатизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, а также взаимодействие указанных органов с обществом посредством электронных технологий. В статье предпринята попытка осмысления механизмов воздействия информационно-коммуникационных технологий на политико-управленческую эффективность в контексте значительного преобразующего потенциала указанных технологий в политике. Представленное исследование основано на неинституциональной методологии и сравнительном анализе, позволившем выявить институциональное значение и связи “электронного правительства”, влияние существующих в политической практике формальных и неформальных норм и правил реализации “электронного правительства” на эффективность политического управления, оценить воздействие процесса информатизации государственного аппарата на качество функционирования властных институтов. Проблема эффективности политического управления рассматривается в статье с точки зрения достижения целей субъектов управленческой деятельности — политических элит. В связи с тем, что основными целями субъектов политического управления выступают, с одной стороны, доступ к властным ресурсам и удержание власти (властный аспект), а с другой — достижение определенных показателей развития общества (социально-экономические и др. индикаторы; управленческий аспект), влияние “электронного правительства” на эффективность политического управления предлагается оценивать с позиций исследования достижения данных целей. Основной вывод проведенного исследования состоит в том, что воздействие “электронного правительства” на эффективность политического управления носит комплексный характер и зависит от форм и направлений его внедрения, а также качества существующих политических институтов.

Ключевые слова: электронное правительство, политическое управление, эффективность политического управления, информационные технологии, политическая коммуникация, информатизация управления.

* Габуев Сослан Валерьевич, e-mail: soslan.gabuew@yandex.ru

THE EFFECTIVENESS OF POLITICAL MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF THE INTRODUCTION OF “E-GOVERNMENT”

Gabuev Soslan V., graduate student, Department of Political Theory, Faculty of Political Science, MGIMO-University, Prospect Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119454, e-mail: soslan.gabuev@yandex.ru

The article is devoted to the influence of “e-government” on the effectiveness of political management. At the same time, by “electronic government” is meant the informatization of the activities of public authorities and local government, as well as the interaction of these bodies with society through electronic technologies. This article is an attempt to comprehend the mechanisms of influence of information and communication technologies on the political and administrative efficiency in the context of significant transformative potential of these technologies in politics. The presented study is based on a neoinstitutional methodology and comparative analysis that has made it possible to identify the institutional significance and links of “e-government”, the impact of existing formal and informal norms and rules for the implementation of e-government on the effectiveness of political governance, to assess the impact of the process of informatization of the state apparatus on quality of the functioning of government institutions. The problem of the effectiveness of political management is considered in the article from the point of view of achieving the objectives of subjects of management activity – political elites. Due to the fact that the main objectives of the subjects of political governance are, on the one hand, access to government resources and retention of power (overbearing aspect), on the other hand, the achievement of certain performance society development (social, economic and others indicator; administrative aspect), the influence of “e-government” on the effectiveness of political management is proposed to be assessed from the perspective of contributing to the achievement of these goals. The main conclusion of the study is that the impact of “e-government” on the effectiveness of political governance is complex and depends on the forms and directions of its implementation, as well as the quality of existing political institutions.

Key words: e-government, political management, the effectiveness of political management, information technology, political communication, informatization of management.

Активное использование информационно-коммуникационных технологий практически во всех сферах жизни общества, их широкое применение в коммерческом секторе свидетельствуют о понимании предоставляемых ими преимуществ. В то же время в сфере политико-административного управления механизмы их влияния недостаточно изучены, в политическом дискурсе, официальных документах зачастую преобладают излишне оптимистичные взгляды или поверхностные оценки последствий их применения. Следовательно, определение особенностей воздействия “электронного

правительства” на властную и управленческую эффективность политических субъектов является актуальной задачей, решение которой имеет теоретическую и практическую значимость.

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

О.Ф. Шабров считает, что всякую политику можно оценивать по тому, способствует ли она развитию человека и общества. Он полагает, что результаты политического управления “неплохо поддаются измерению” и «по статистике самоубийств, преступлений и тюрем, по массовости “зеленого” движения и другим вполне измеримым показателям мы можем весьма достоверно судить, куда мы движемся и что нас ждет впереди»¹. На наш взгляд, это справедливый вывод, который способствует формированию ценного как с исследовательской, так и с практической точки зрения подхода к оценке эффективности политического управления, основанного на объективных и измеримых показателях управленческой деятельности. Абстрактное и “трудно артикулируемое понятие общего блага”, являющееся целью политического управления, обретает осязаемые черты и, соответственно, поддается оценке эффективности деятельности по его достижению.

Для оценки эффективности политического управления важно знать не только цель управленческого процесса, но и особенности его субъекта (актора(-ов)). В этой связи представляется важным подход к данной проблематике отечественного исследователя А.М. Старостина, который предлагает рассматривать проблему эффективности государственной власти и управления в элитологическом аспекте². Рассматривая элиты в качестве основного по-

¹ Шабров О.Ф. Политическое управление: проблема стабильности и развития. М., 1997. С. 7.

² Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2006. Вып. № 1–2; Кислицын С.А., Старостин А.М. Эффективность деятельности

литического субъекта, А.М. Старостин считает, что эффективность их деятельности связана с двумя аспектами: властным и управленческим³. Властный аспект эффективности связан со способностью элит удерживать политическую власть в своих руках, степенью их легитимности, уровнем доверия и поддержки населения. Управленческий аспект эффективности определяется уровнем целеориентированности, организованности, результативности и затратности властной деятельности и связан с динамикой индексов развития человеческого потенциала (ИРЧП). По сути, это две цели управленческой деятельности: удержание власти (властный аспект) и “благо народа” в смысле качества жизни населения и других социально-экономических атрибутов успешного государства (управленческий аспект).

При оценке характера влияния “электронного правительства” на эффективность политического управления значимым исследовательским потенциалом, на наш взгляд, обладает информационно-кибернетическая модель, предложенная К. Дойчем⁴. Данный подход состоит в рассмотрении политической системы как совокупности информационных потоков с ведущей ролью государства как регулятора информационно-коммуникационных взаимодействий системы со средой и отдельных элементов внутри системы. Политическая система в модели К. Дойча представлена четырьмя фазами управленческого цикла: 1) “вход” информации (через такие “рецепторы” как центры изучения общественного мнения, специальные службы, официальные приемные, службы обработки обращений граждан и др.); 2) обработка информации (всесторонняя оценка поступающей информации, ее соотнесение с имеющимися данными, анализ и выработка возможных альтернатив); 3) “выход” информации в виде принятия и реализации политических решений и 4) “обратная связь” от среды в ответ на воздействие политической системы (при этом “обратная связь” может быть как положительной, так и отрицательной).

Ключевой особенностью подхода, предложенного К. Дойчем, является акцент на информационно-коммуникационной природе управленческого процесса и анализе динамических характеристик политической системы, понимаемой как инструмент координации

государственной власти и управления: критерии, оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д., 2005.

³ *Старостин А.М.* Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Дисс ... докт. полит. наук: 23.00.02. Ростов н/Д., 2003.

⁴ *Deutsch K.* The nerves of government: models of political communication and control. N.Y., 1966.

частных усилий для достижения общих целей. К. Дойч при анализе отдельных компонентов коммуникативной сети использует чисто технические категории: нагрузка, пропускная способность каналов и др., что свидетельствует о понимании общих закономерностей организации информационных потоков в социальных и технических системах. Примечательно также то, что К. Дойч изложил принципы информационно-кибернетического подхода в книге под названием “Нервы управления: модели политической коммуникации и контроля” (*The nerves of government*)⁵. В данном случае проведение аналогии между информационно-коммуникационной сетью политического управления и нервной системой человека представляется справедливым, поскольку функциональность указанных компонентов системы во многом совпадает.

Проведение параллелей между функционированием нервной (или кровеносной) системы живых организмов и структурой информационных потоков в социальных и технических системах является достаточно распространенным объяснительным приемом в научной литературе по информационно-коммуникационным аспектам управленческого процесса. Так, Н. Винер значительное внимание уделял сопоставлению особенностей функционирования вычислительных машин (прообразов современных компьютеров) и нервной системы человека, усматривая определенное сходство в механизмах хранения и передачи информации⁶. Г. Лассуэлл, приводя в пример работу дипломатов по информированию политического руководства страны, отмечал, что “линии связи, идущие от внешней среды государства, являются функциональным эквивалентом центростремительных каналов, передающих нервные импульсы к центральной нервной системе отдельного животного”⁷. Дж.Е. Фонтейн, рассматривая институциональные аспекты информатизации государственных органов, прямо пишет: “...информационные технологии — это мозг и нервная система”⁸.

Т. Гоббс в своем знаменитом труде “Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского” также прибегнул к аналогии между государством и мифическим, но живым существом — библейским чудовищем Левиафаном. Развивая указанную аналогию, Т. Гоббс, в частности, отмечал, что “должност-

⁵ *Deutsch K.* Op. cit.

⁶ *Винер Н.* Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. М., 1983. С. 187.

⁷ *Lasswell H.D.* The structure and function of communication in society // *The Communication of Ideas* / Ed. by Bryson. N.Y., 1948.

⁸ *Фонтейн Дж.Е.* Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government // *Политическая наука*. 2007. № 4. С. 66.

ные лица и другие представители судебной и исполнительной власти — искусственные суставы; награда и наказание (при помощи которых каждый сустав и член прикрепляются к седалищу верховной власти и побуждаются исполнить свои обязанности) представляют собой нервы, выполняющие такие же функции в естественном теле”⁹. “Нервами и сухожилиями” Т. Гоббс также называл государственных служащих, которым поручено управление всем государством (в случае регентства) или его частью (наместники). При этом философ делает важное заключение о том, что эти государственные служащие действуют “от имени суверена”, и только это дает им право “приводить в движение” различные части государственного “тела”¹⁰.

В книге “Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру”, изданной в 1999 г. в США, известный американский предприниматель и общественный деятель Б. Гейтс подходит к рассматриваемому вопросу со стороны коммерческого сектора и называет “электронной нервной системой” “совокупность электронных процессов, с помощью которой компания воспринимает мир и адекватно реагирует на изменения, происходящие в нем, будь то новое событие в стане конкурентов или возникновение новой потребности у клиентов”¹¹. Если заменить слово “компания” на слово “государство” или “политическая система”, а слово “клиенты” на слово “граждане”, то данное определение вполне применимо и для “электронного правительства”. Для Б. Гейтса очевидно, что в современных условиях большинство проблем коммерческих организаций имеет информационную природу: компании вынуждены быстрее реагировать на изменения среды, что требует качественных коммуникаций и инструментов работы с информацией. Подход Б. Гейтса актуален в контексте реализации концепции нового государственного управления (*New public management*), которая предполагает применение в государственной сфере успешных бизнес-моделей, доказавших свою эффективность в коммерческом секторе.

Действительно, функции “электронного правительства” в государстве во многом подобны функциям нервной системы в живых организмах. В этой связи представляется интересным провести параллели между назначением, особенностями строения и механизмами нервной системы человека и свойствами “электронного правительства” в современных государствах.

⁹ Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Соч.: В 2 т. Т. 2. М., 1991. С. 3.

¹⁰ Там же.

¹¹ Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру. М., 2000.

Основными функциями нервной системы человека являются *управление и координирование* внутренних процессов в организме и установление *взаимосвязей* с внешней средой. Нервные разветвления имеют рецепторные (чувствительные) и эффекторные (двигательные) окончания. Деятельность нервной системы носит рефлекторный характер, экспериментально подтвержденным является наличие “*обратной связи*” внутренних органов с нервными центрами (“обратная афферентация”), позволяющей осуществлять постоянную коррекцию реакций организма на изменения внешней и внутренней сред. Нервную систему подразделяют на соматическую и автономную (вегетативную) части, одним из отличий которых является возможность или невозможность сознательного влияния человека на контролируемые ими параметры¹².

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

На наш взгляд, главными преимуществами внедрения “электронного правительства” являются повышение *скорости, достоверности и экономичности* обработки и обмена информацией в государственном секторе. Государство использующее “электронное правительство” становится более приспособленным к требованиям развива-

¹² Сапин М.Р., Бочаров В.Я., Никитюк Д.Б. и др. Анатомия человека: В 2 т. / Под ред. М.Р. Сапина. Т. 2. М., 2001.

ющего информационного общества, повышается гибкость и оперативность реагирования на запросы внутренней и внешней сред, снижаются временные и финансовые издержки на управленческую деятельность. Использование субъектами управляющего воздействия технологий и средств, повышающих оперативность и надежность информационного обмена, создающих возможности обработки больших объемов сведений, ведет к повышению эффективности управленческой деятельности.

Одним из основных факторов повышения эффективности управленческой деятельности при внедрении электронных технологий является также возможность сократить область неопределенности, порождаемую недостатком информации. Г. Саймон еще в 1977 г. обратил внимание на преобразующее воздействие информационных технологий, отмечая в частности следующее: “Внедрение компьютеров изменило способы выработки решений: теперь руководители могут учитывать значительно больший набор взаимосвязанных последствий, чем прежде. Сама оценка условий при принятии того или иного решения зависит, в частности, от источников информации и возможностей менеджера, принимающего решение, делать расчеты”¹³. Таким образом “электронное правительство” может служить инструментом частичного преодоления сферы ограниченной рациональности политических субъектов, позволяя им получать и обрабатывать большие объемы информации, необходимой для принятия решений.

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

На стадии определения приоритетных проблем и формирования повестки дня важное значение имеет использование преимуществ “электронного правительства” для оперативного получения объективной информации, ее анализа, установления задач, требу-

¹³ Саймон Г.А. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. С. 27.

ющих первоочередного решения. Именно на данной стадии осуществляются сбор и анализ информации, необходимой для выработки различных вариантов политических решений, проводится своеобразная диагностика общественных проблем, выявляются наиболее приоритетные задачи. Существенное значение имеет обеспечение артикуляции и агрегирования общественных интересов, выразителями которых могут выступать многочисленные группы интересов и отдельные граждане.

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

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

органов государственной власти и защищенные каналы правительственной связи¹⁴.

“Электронное правительство” создает удобные инструменты для выработки проектов политических решений не только политическими элитами, но также широкой общественностью, а инициатором рассмотрения указанных проектов могут выступать отдельные граждане. Примером реализации подобного инструмента в России можно считать интернет-ресурс для размещения общественных инициатив граждан РФ “Российская общественная инициатива” – <https://www.roi.ru/>. Данный интернет-ресурс создан в целях реализации Указа Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами РФ с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» и предназначен для выдвижения общественных инициатив – предложений граждан России по вопросам различной тематики, в том числе социально-экономического характера, а также в сфере совершенствования публичного управления.

Вместе с тем, создание инструмента и обеспечение возможности его эффективного использования не всегда совпадают при реализации элементов электронной демократии. В научной литературе подчеркивается важность позиции власти по отношению к подобным инициативам, в частности к проекту “Российская общественная инициатива”¹⁵. Именно готовность власти к учету волеизъявления социума через каналы электронной коммуникации способна дать импульс росту эффективности использования данных инструментов.

Стадия выбора, формулирования и легитимизации политического решения, связанная с определением итогового варианта решения и приданием указанному решению официального статуса также трансформируется на современном этапе развития системы государственного управления и политической системы в целом вследствие влияния информационных и телекоммуникационных технологий. В качестве одного из элементов данной стадии можно

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 “Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота”; *Барыкин Д.В., Боровин Ю.М., Латышева О.П., Присада С.А.* Обзор современных тенденций развития технологий в системах электронного межведомственного документооборота // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2013. Т. 1. № 4 (18). С. 312–315; *Володин Д.В.* Проблемы организации межведомственного электронного документооборота // Вестник архивиста. 2012. № 1 (117). С. 147–162.

¹⁵ *Волошинская А.А.* “Российская общественная инициатива”: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. № 1. С. 47–51.

выделить общественную экспертизу проектов политических решений, в том числе на предмет наличия коррупционных норм в указанных актах. Действующие требования в данной сфере прямо закрепляют обязательность публикации проектов административных регламентов предоставления государственных услуг на официальных сайтах органов власти¹⁶ и размещения проектов нормативных правовых актов на сайте regulation.gov.ru, созданном для публикации проектов решений и информации о результатах их общественного обсуждения¹⁷.

Поскольку легитимизация политических решений, принятых в виде нормативных актов, обусловлена необходимостью их официального опубликования, существенное значение для эффективности данных процедур имеют способы публикации официальных актов органов власти. Изменения в требованиях к публикации нормативных актов, принятые в рамках мероприятий развития “электронного правительства”, направлены на обеспечение публикации нормативных актов с использованием официальных государственных информационных ресурсов в интернете. Отмечается, что «официальными являются также тексты нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащиеся в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, распространяемом в электронном виде... а также размещаемые на интернет-портале “Российской газеты” (www.rg.ru)»¹⁸. Это способствует более оперативному доведению до сведения общественности содержания законодательных требований и позволяет заинтересованным участникам правоотношений подготовиться к новациям в законодательстве. В качестве примера можно привести также информационные ресурсы Государственной Думы РФ Федерального Собрания РФ, позволяющие отслеживать законодательные инициативы начиная с проектной стадии¹⁹.

¹⁶ Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”. URL: <https://rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”. URL: <http://mcop.dogm.mos.ru/anti-corruption/normative-legal-and-other-acts-in-the-field-of-combating-corruption/4985756/>

¹⁸ Указ Президента РФ от 23.05.1996 № 763 “О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента РФ, Правительства РФ и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти”. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9400>

¹⁹ Официальный сайт ГД ФС РФ – <http://www.duma.gov.ru/systems/law/>; Информационно-аналитические материалы Государственной Думы – <http://iam.duma.gov.ru/>.

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

Открытость власти, обеспечиваемая на этапе реализации политических решений, также требует применения каналов интернет-коммуникации с социумом. Реализуемый в России проект “Открытое правительство” предусматривает в качестве направлений развития “информационно-технологические механизмы”, включающие развитие систем электронной обработки писем, жалоб и запросов, создание порталов органов исполнительной власти, сайтов ведомств, содержащих информацию о результатах их деятельности, развитие систем идентификации и аутентификации и др.²⁰

Одним из элементов этапа реализации управленческих решений является предоставление государственных услуг органами публичной власти. Многие исследователи указывают на существенную роль применения информационных и коммуникационных технологий в повышении эффективности данной сферы взаимоотношений власти и общества²¹. В то же время в научной литературе справедливо отмечаются и имеющиеся ограничения в применении информационных и коммуникационных технологий при предоставлении государственных услуг, связанные, в частности, со

²⁰ Петрова А.С. Система “Открытое правительство” как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование. 2014. № 6 (66). С. 154–160.

²¹ Гуляева В.Б. Электронные государственные услуги для бизнеса // Россия и Германия: экономика регионов после санкций. СПб., 2015. С. 183–185; Рагулина Ю.В., Авакян Н.С., Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Вестник Академии. 2014. № 2. С. 89–92; Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2014. № 1–2. С. 5–6; Степанова А.М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: исследование, анализ, направления совершенствования // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 1. С. 30–33.

спецификой отдельных государственных услуг, не позволяющей обеспечить их полный перевод в электронную форму²².

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

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

Примером создания комплексной информационной системы, обеспечивающей в том числе процессы контроля реализации политических решений, является формирование и развитие в России государственной автоматизированной информационной системы “Управление”²³. Одними из задач данной системы являются осуществление мониторинга, анализа и контроля за исполнением принятых органами государственной власти РФ и органами местного самоуправления решений, а также осуществление мониторинга, анализа и контроля за достижением целевых значений показателей, предусмотренных в указах Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596–606 (так называемые “Майские указы”, содержащие 218 поручений, направленных на социально-экономическое развитие

²² Новикова Н.Г., Гладышев А.С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // *Сервис plus*. 2014. № 2. С. 52–56.

²³ Минкомсвязь России. Государственная автоматизированная информационная система “Управление” (ГАС “Управление”). URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/infosystems/1/>

страны и совершенствование системы государственного управления)²⁴.

Показателем эффективности реализации управленческих решений являются особенности распоряжения исполнительными органами государственной власти бюджетными средствами (целевой характер использования финансовых ресурсов). В этой связи важным инструментом мониторинга эффективности указанных мероприятий выступает формируемая в России система управления общественными финансами “Электронный бюджет”²⁵. Данная система обеспечивает доступность информации о финансовой деятельности государственных и муниципальных учреждений, возможность проведения мониторинга достижения финансовых результатов реализации государственных программ и др.²⁶ Представляется, что подобные инструменты реализации принципа прозрачности (открытости) бюджетного процесса оказывают определенное стимулирующее влияние на распорядителей бюджетных средств в части соблюдения установленного порядка их расходования, что отражается на общей эффективности реализации политических решений.

Другим элементом данной фазы управленческого цикла является “обратная связь” населения с властью при реализации политических решений. Этот элемент имеет важное значение для коррекции управленческого решения на этапе его реализации, что способствует более адекватному удовлетворению потребностей социума — объекта политического управления, и, в конечном счете, свидетельствует о качестве управленческой деятельности. Среди примеров использования инструментов электронного правительства, применяемых в данной сфере, можно выделить проект “Активный гражданин”, реализуемый региональными органами власти города Москвы (<https://ag.mos.ru/>). Несмотря на неоднозначную оценку в научной литературе данного и других подобных проектов²⁷, в целом их роль в повышении эффективности реализации политических решений очевидна: указанные инструменты формируют почву

²⁴ Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 27.11.2015) «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/

²⁵ Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 03.03.2017) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/#dst100006

²⁶ Единый портал бюджетной системы РФ “Электронный бюджет” — <http://budget.gov.ru/>

²⁷ Романова Н.П., Лаврик Н.В. Роль гражданской инициативы в формировании электронной демократии // Вестник Забайкальского государственного университета. 2016. № 2. С. 83–89.

для создания действенных механизмов электронной демократии в перспективе.

Вместе с тем, влияние информационно-коммуникационных технологий на эффективность политического управления необходимо оценивать с точки зрения целей субъектов управленческой деятельности. Продолжая логику выделения в деятельности политических субъектов двух основных целей, – 1) доступ к властным ресурсам и удержание власти (властный аспект) и 2) решение общегосударственных задач, повышение уровня жизни граждан (управленческий аспект), – сформулируем основные выводы о воздействии “электронного правительства” на каждый аспект эффективности политического управления в отдельности.

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

Властная эффективность также увеличивается благодаря ключевому свойству информационно-коммуникационных технологий – повышению возможностей поиска и обработки необходимой для политических субъектов информации. Как отмечал Г. Лассуэлл “одной из функций коммуникации является обеспечение информацией об активности и возможностях других элит”²⁸. Действительно, современные электронные технологии предоставляют широкие возможности для мониторинга и контроля, анализа внутри- и внешнеполитической ситуации. В данном случае, ключевой вопрос заключается в использовании технологий “электронного правительства” исключительно в предусмотренных законодательством случаях и формах.

Вместе с тем, развитию “электронного правительства” сопутствует параллельный рост использования информационно-коммуникационных технологий в обществе, что стимулирует повышение спроса населения на доступ к информации о деятельности государственных и муниципальных органов власти и участие в выработке

²⁸ *Lasswell H.D. Op. cit. P. 128.*

политических решений посредством технологий “электронного правительства”. Указанные обстоятельства могут негативно отразиться на эффективности властного позиционирования в случае неготовности субъектов политического управления обеспечить необходимые институциональные условия для удовлетворения требований населения.

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

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

Таким образом, воздействие “электронного правительства” на эффективность политического управления носит комплексный характер и зависит от форм и направлений его внедрения, а также качества политических институтов. При готовности субъектов политического управления обеспечить необходимые институциональные преобразования и проведение административных реформ одновременно с внедрением “электронного правительства” последнее может выступить мощным инструментом повышения эффективности политического управления. В случае несоответствия существующих политических институтов требованиям “информационного общества” и отсутствия политической воли для их модернизации, внедрение технологий “электронного правительства” будет обострять указанное противоречие, что может отрицательно отразиться на эффективности политического управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Барыкин Д.В., Боровин Ю.М., Латышева О.П., Присада С.А. Обзор современных тенденций развития технологий в системах электронного межведомственного документооборота // Известия Московского государственного технического университета МАМИ. 2013. Т. 1. № 4 (18). С. 312–315.

Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. М., 1983.

Володин Д.В. Проблемы организации межведомственного электронного документооборота // Вестник архивиста. 2012. № 1 (117). С. 147–162.

Волюшинская А.А. “Российская общественная инициатива”: парадоксы отечественной электронной демократии // Власть. 2016. № 1. С. 47–51.

Гейтс Б. Бизнес со скоростью мысли. Как добиться успеха в информационную эру. М., 2000.

Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Гоббс Т. Соч.: В 2 т. Т. 2. М., 1991.

Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. 2006. Вып. № 1–2.

Гуляева В.Б. Электронные государственные услуги для бизнеса // Россия и Германия: экономика регионов после санкций. СПб., 2015. С. 183–185.

Единый портал бюджетной системы РФ “Электронный бюджет”. URL: <http://budget.gov.ru/>

Информационно-аналитические материалы Государственной Думы. URL: <http://iam.duma.gov.ru/>

Кислицын С.А., Старостин А.М. Эффективность деятельности государственной власти и управления: критерии, оценки, анализ состояния, пути повышения (элитологический аспект). Ростов н/Д., 2005.

Минкомсвязь России. Государственная автоматизированная информационная система “Управление” (ГАС “Управление”). URL: <http://minsuyaz.ru/ru/activity/govservices/infosystems/1/>

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

Официальный сайт ГД ФС РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/>

Петрова А.С. Система “Открытое правительство” как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование. 2014. № 6 (66). С. 154–160.

Постановление Правительства РФ от 22.09.2009 № 754 “Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91827/

Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 27.11.2015) «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/

Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 (ред. от 18.07.2015) “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов

нормативных правовых актов”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/

Рагулина Ю.В., Авакян Н.С., Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Вестник Академии. 2014. № 2. С. 89–92.

Распоряжение Правительства РФ от 20.07.2011 № 1275-р (ред. от 03.03.2017) «О Концепции создания и развития государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами “Электронный бюджет”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/#dst100006

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

Саймон Г.А. Рациональность как процесс и продукт мышления // THESIS. 1993. Вып. 3. URL: https://igiti.hse.ru/data/003/314/1234/3_1_2Simon.pdf

Сапин М.Р., Бочаров В.Я., Никитюк Д.Б. и др. Анатомия человека: В 2 т. / Под ред. М.Р. Сапина. Т. 2. М., 2001.

Скакова Ж.Н. Предоставление государственных услуг в электронном виде // Инновационная экономика: информация, аналитика, прогнозы. 2014. № 1–2. С. 5–6.

Степанова А.М. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде: исследование, анализ, направления совершенствования // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2014. № 1. С. 30–33.

Старостин А.М. Эффективность деятельности административно-политических элит: критерии оценки и анализ состояния в современной России. Дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. Ростов н/Д., 2003.

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

Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/

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

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

REFERENCES

Barykin D.V., Borovin Iu.M., Latysheva O.P., Prisada S.A. Obzor sovremennykh tendentsii razvitiia tekhnologii v sistemakh elektronnoho mezhdovomstvennogo dokumentooborota // Izvestiia Moskovskogo gosudarstvennogo tekhnicheskogo universiteta MAMI. 2013. T. 1. N 4 (18). S. 312–315 (in Russian).

Deutsch K. The nerves of government: models of political communication and control. N.Y., 1966.

Federal'nyi zakon ot 27.07.2010 № 210-FZ "Ob organizatsii predostavleniia gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103023/ (in Russian).

Fontein Dzh.E. Institutsional'noe razvitie v virtual'nom gosudarstve: nedostaiushchee zveno v tekhnologicheskom videnii E-Government // Politicheskaiia nauka. 2007. N 4 (in Russian).

Geits B. Biznes so skorost'iu mysli. Kak dobit'sia uspekha v informatsionnuu eru. M., 2000 (in Russian).

Gobbs T. Leviafan, ili Materiia, forma i vlast' gosudarstva tserkovnogo i grazhdanskogo // Gobbs T. Soch.: V 2 t. T. 2. M., 1991 (in Russian).

Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie // Uchenye zapiski SKAGS. 2006. Vyp. N 1–2 (in Russian).

Guliaeva V.B. Elektronnye gosudarstvennye uslugi dlia biznesa // Rossiia i Germaniia: ekonomika regionov posle sanktsii. SPb., 2015. S. 183–185 (in Russian).

Edinyi portal biudzhethnoi sistemy RF "Elektronnyi biudzheth". URL: <http://budget.gov.ru/> (in Russian).

Informatsionno-analiticheskie materialy Gosudarstvennoi Dumy. URL: <http://iam.duma.gov.ru/> (in Russian).

Kislitsyn S.A., Starostin A.M. Effektivnost' deiatel'nosti gosudarstvennoi vlasti i upravleniia: kriterii, otsenki, analiz sostoiianiia, puti povysheniia (elitologicheskii aspekt). Rostov n/D., 2005 (in Russian).

Lasswell H.D. The structure and function of communication in society // The Communication of Ideas / Ed. by Bryson. N.Y., 1948.

Minkomsviaz' Rossii. Gosudarstvennaia avtomatizirovannaia informatsionnaia sistema "Upravlenie" (GAS "Upravlenie"). URL: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/govservices/infosystems/1/> (in Russian).

Novikova N.G., Gladyshev A.S. Problemy formirovaniia i perspektivy razvitiia sistemy elektronnykh gosudarstvennykh uslug v Rossii // Servis plus. 2014. N 2. S. 52–56 (in Russian).

Ofitsial'nyi sait GD FS RF. URL: <http://www.duma.gov.ru/systems/law/> (in Russian).

Petrova A.S. Sistema "Otkrytoe pravitel'stvo" kak faktor formirovaniia grazhdanskoi kul'tury sovremennogo rossiiskogo obshchestva // Upravlencheskoe konsul'tirovanie. 2014. N 6 (66). S. 154–160 (in Russian).

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.09.2009 N 754 "Ob utverzhdenii Polozheniia o sisteme mezhdedomstvennogo elektronnoho dokumentooborota". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_91827/ (in Russian).

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.12.2009 N 1088 (red. ot 27.11.2015) «O gosudarstvennoi avtomatizirovannoi informatsionnoi sisteme "Upravlenie"». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/ (in Russian).

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.02.2010 N 96 (red. ot 18.07.2015) "Ob antikorrupsionnoi ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98088/ (in Russian).

Ragulina Iu.V., Avakian N.S., Skakova Zh.N. Predostavlenie gosudarstvennykh uslug v elektronnom vide // Vestnik Akademii. 2014. N 2. S. 89–92 (in Russian).

Rasporiazhenie Pravitel'stva RF ot 20.07.2011 N 1275-r (red. ot 03.03.2017) «O Kontseptsii sozdaniia i razvitiia gosudarstvennoi integrirovannoi informatsionnoi sistemy upravleniia obshchestvennymi finansami “Elektronnyi biudzhets”». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_117479/#dst100006 (in Russian).

Romanova N.P., Lavrik N.V. Rol' grazhdanskoj initsiativy v formirovanii elektronnoi demokratii // Vestnik Zabaikal'skogo gosudarstvennogo universiteta. 2016. N 2. S. 83–89 (in Russian).

Saimon G.A. Ratsional'nost' kak protsess i produkt myshleniia // THESIS. 1993. Vyp. 3. URL: https://igiti.hse.ru/data/003/314/1234/3_1_2Simon.pdf (in Russian).

Sapin M.R., Bocharov V.Ia., Nikitiuk D.B. i dr. Anatomiiia cheloveka: V 2 t. T. 2 / Pod red. M.R. Sapina. M., 2001 (in Russian).

Shabrov O.F. Politicheskoe upravlenie: problema stabil'nosti i razvitiia. M., 1997. URL: <http://shabrov.info/Polupr/glava2.htm> (in Russian).

Skakova Zh.N. Predostavlenie gosudarstvennykh uslug v elektronnom vide // Innovatsionnaia ekonomika: informatsiia, analitika, prognozy. 2014. N 1–2. 2014 (in Russian).

Stepanova A.M. Predostavlenie gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uslug v elektronnom vide: issledovanie, analiz, napravleniia sovershenstvovaniia // Vestnik Sibirskogo instituta biznesa i informatsionnykh tekhnologii. 2014. N 1. S. 30–33 (in Russian).

Starostin A.M. Effektivnost' deiatel'nosti administrativno-politicheskikh elit: kriterii otsenki i analiz sostoianii v sovremennoi Rossii. Diss. ... dokt. polit. nauk: 23.00.02. Rostov n/D., 2003 (in Russian).

Ukaz Prezidenta RF ot 23.05.1996 N 763 “O poriadke opublikovaniia i vstupleniia v silu aktov Prezidenta RF, Pravitel'stva RF i normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10482/ (in Russian).

Viner N. Kibernetika, ili upravlenie i sviaz' v zhivotnom i mashine. M., 1983 (in Russian). (in Russian).

Volodin D.V. Problemy organizatsii mezhvedomstvennogo elektronnoho dokumentooborota // Vestnik arkhivista. 2012. N 1 (117). S. 147–162 (in Russian).

Voloshinskaia A.A. “Rossiiskaia obshchestvennaia initsiativa”: paradoksy otechestvennoi elektronnoi demokratii // Vlast'. 2016. N 1. S. 47–51 (in Russian).