социальное исключение, социальная помощь детям, образование, здравоохранение и др.

Скоординированное правительство связано с такими характеристиками, как сотрудничество, обмен информацией, согласование взаимодействий, совместное обсуждение проблем и путей их решения и т.п.

Тем не менее, при высоких ожиданиях результатов нового способа организации систем обеспечения в различных сферах публичной политики, результаты внедрения этой модели являются пока неопределенными. Имеется немало разрозненных аналитических исследований, посвященных тем или иным аспектам скоординированного правительства. Однако удовлетворительной базы свидетельств, оценивающих данный подход, пока не создано, в том числе не хватает систематических обзоров на эту тему [4].

Опыт второго поколения реформ остается до сих пор недостаточно исследованным по ряду причин. Одна из причин этого состоит в том, что в следующем десятилетии (2010-2020) на первый план вышли новые проблемы, наступила всеобщая «эпоха экономии». В Великобритании, кроме того, в последнее время все затмила повестка Brexit.

Таким образом, крайне полезным было бы систематическое изучение моделей второго поколения реформ, в том числе для рационального использования тех или иных компонентов этих реформ в нашей стране.

1. Halligan J., Buick F., O'Flynn J. Experiments with joined-up, horizontal and whole-of-government in Anglophone countries // International Handbook on Civil Service Systems / A. Massey (ed.). UK: Edward Elgar, 2011. – Pp. 74-99.
2. Christensen T., Lægreid P. The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform // Public Administration Review. 2007, 67, pp. 1059–1066.
3. Kernaghan K. Moving towards integrated public governance: improving service delivery through community engagement // International Review of Administrative Sciences, 2009, 75(2), pp. 239–54.
4. Carey G., Crammond B. What Works in Joined-Up Government? An Evidence Synthesis // International Journal of Public Administration, 2015, 38, pp. 1020 – 1029.

Ушаков Е.В.

Риски электронного правительства

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-79

idsp: ljjournal-08-2020-79

Аннотация

На электронное правительство возлагают большие надежды по повышению эффективности публичного управления и улучшению состоянию демократии. Однако на сегодняшний день опыт внедрения е-правительства противоречив. В статье обсуждаются возможные риски использования техник е-правительства. Делается вывод о том, что электронное правительство находится еще в начале пути и требует многих технических и социально-политических корректировок.

Ключевые слова: электронное правительство, эффективность работы правительства, разработки в области электронного правительства, электронная демократия, опасности электронного правительства

Abstract

E-government is credited with great opportunity to improve public administration performance and the state of democracy. However the experience of introducing e-government is controversial. The article discusses the risks of using e-government technologies. It is concluded that e-government is still at the beginning of its journey and requires many technical and socio-political adjustments.

Keywords: e-government, government performance, e-government research and development, e-democracy, dangers of e-government

Имеется большое число определений е-правительства, в которых отражается разброс существующих точек зрения. Одно из официальных определений е-правительства принадлежит организации OECD (2003): электронное правительство – это использование информационно-коммуникационных технологий (Information and Communication Technology, ICT) для создания новых или изменения существующих практик обработки информации с целью достижения лучшего качества управления, особенно в области электронного обеспечения услугами компаний и граждан [1].

Согласно определению Всемирного банка (2001), электронное правительство – это находящиеся в собственности правительства или используемые им системы ICT-технологий, которые трансформируют отношения с гражданами, частным сектором и/или другими правительственными агентствами таким образом, чтобы содействовать наделению граждан полномочиями, улучшить предоставление услуг, усилить подотчетность, повысить прозрачность или улучшить эффективность работы правительства [2].

В 90-е годы бизнес первым стал реагировать на достижения в развитии информационно-коммуникационных технологий. Вначале это было простое размещение информации о себе на страничках в Интернете, затем фирмы начали принимать заказы, заключать контракты и осваивать все новые возможности глобальной сети. С конца 90-х – начала 2000-х годов общественный сектор тоже стал все активнее подключаться к использованию новых технологических ресурсов. В США стали осознавать необходимость внедрения электронных технологий в работу властей в эпоху «перестройки правительства» (reinventing government) при президенте Б. Клинтоне. В докладе вице-президента А. Гора за 1993 год уже появляется термин «электронное правительство» [3, p. 114].

С начала 2000-х годов ряд стран учреждают собственные национальные стратегии продвижения к электронному правительству. Например, в Австралии (которая стала одним из пионеров и лидеров е-правительства) в 2000 г утверждается стратегия «Правительство онлайн». К этому процессу активно подключаются и развивающиеся страны – Индия, Кения, Гана, Танзания, Бангладеш, Шри-Ланка и другие. В 2008 г. уже 179 из 192 членов ООН рапортуют о развитии стратегий по освоению систем электронного правительства [4].

В литературе описан ряд типичных проблем, или барьеров, которые затрудняют освоение техник е-правительства. Для примера можно назвать следующие трудности.

Необходимость развитой технической инфраструктуры: в частности, наличие надежного программного обеспечения, внедрение общих ICT- стандартов, совместимость инфраструктуры между различными правительственными ведомствами.

Проблемы обеспечения информационной безопасности и защиты частной жизни (приватности). Эти проблемы очень сложны и включают в себя меры защиты от сбоев оборудования, случайных или намеренных незаконных доступов к информации, кибератак, незаконного предоставления или распространения конфиденциальных сведений и др. Здесь необходимы технические меры, а также регуляция (введение законов, правил, стандартов, инструкций) и специальная подготовка персонала, работающего с информационными системами.

Отдельной темой современных исследований является так называемая электронная демократия. В ней активно участвуют представители социально-гуманитарных дисциплин: социологи, политологи, правоведы. Согласия по поводу самого понятия е-демократии еще нет. В широком смысле под электронной демократией можно понимать совокупность новых, основанных на ICT, форм участия населения в политических процессах. Предполагается, что е-демократия обеспечит более удобный, быстрый и расширенный доступ населения к проведению выборов, голосований, референдумов, общению с политиками и правительствами, совместному обсуждению проблем общественной жизни, формированию политических и общественных объединений, коллективной выработке общественного мнения и принятия решений.

Первые опыты с технической поддержкой демократических процессов начались еще в 70-е годы в США; тогда использовалось кабельное телевидение, оснащенное специальными средствами для интерактивного участия (этот вариант получил название «теледемократия») [5, s. 46].

В основе большинства исследований е-правительства лежит убеждение, что электронное правительство – самоочевидное благо и объективная необходимость, а проблемы, стоящие на его пути, в перспективе решаемы в основном техническими и организационными методами. Однако это односторонний взгляд, не учитывающий широкого контекста проблем и факторов, влияющих на ход программы е-правительства.

К основным рискам, связанным с продвижениями программы е-правительства, относят следующие.

1. Отчуждение власти от людей, снижение личных контактов между служащими и гражданами, обезличивание административно-управленческой деятельности. Есть опасения, что техники е-правительства приведут не к снижению, а напротив, - к возрастанию бюрократизма, в том числе из-за того, что все решения властей будут заранее «запрограммированы» и подчинены формальным правилам, введенным в информационно-коммуникационные системы

2. Усиление контроля над обществом за счет новых возможностей сбора и обработки информации о населении, его отдельных группах и индивидах.

3. Возможность манипуляции обществом в политических процессах – например, за счет специально спланированной информационной политики правительства с использованием политических технологий и т.п. в тотально контролируемой информационной среде. Потенциал для таких манипуляций разнообразен. Так, есть свидетельства, что уже появились системы «помощи» в голосовании и принятии решений (smart voting systems, e-voting guides). Эту «помощь» в выборе кандидата, формировании мнения и т.п. дают различные независимые организации, аналитические центры и др.; такие системы уже есть, например, в США и Швейцарии [5, s. 65].

4. Информационная перегрузка правительств различными запросами, пожеланиями, протестами, петициями и т.п. граждан из-за облегченного доступа к правительственным институтам.

Таким образом, внедрение электронного правительства как средства оптимизации работы правительственных учреждений и демократизации отношений власти и общества является обоюдоострым инструментом, который еще нуждается в доработке и соотнесении с общей социально-политической системой того или иного государства.

1. The E-Government Imperative. Paris: OECD, 2003.
2. World Bank Issue Note: E-Government and the World Bank. November 5, 2001.

3. Gore A. The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review (New York: Times Books), 1993.
4. United Nations. UN e-government survey 2008: from e-government to connected governance. United Nations, New York, 2008.
5. Musiał-Karg M. Elektroniczne referendum w Szwajcarii. Wybrane kierunki zmian helweckiej demokracji bezpośredniej. WNPiD UAM, Poznań 2012.

Ушаков Е.В.

**Реформы муниципального управления: поиск оптимальной величины
муниципальных единиц**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации
(Россия, Санкт-Петербург)*

doi: 10.18411/lj-08-2020-80

idsp: ljjournal-08-2020-80

Аннотация

В статье рассматривается проблема выбора оптимальной величины муниципальных образований и стратегии реформ для решения этой проблемы. Наиболее популярным способом в развитых странах стало укрупнение (слияние) муниципалитетов, однако эти реформы не имели научной опоры и часто приносили неопределенные результаты. Делается вывод о том, что для выбора способа реформирования нужен индивидуальный подход и научная поддержка.

Ключевые слова: муниципальное управление, реформы муниципального управления, административно-территориальная организация местного управления, укрупнение муниципальных образований, эффективность муниципального управления

Abstract

The article discusses the problem of choosing the optimal size of municipalities and the reform strategies for its solution. The most common way in developed countries is the municipal amalgamation. However, these reforms lacked scientific support and often produced uncertain outcomes. It is concluded that the choice of the way of reforms requires an individual approach and scientific support.

Keywords: municipal government, municipal government reforms, administrative-territorial organization of local government, municipal amalgamation, municipal government performance

Одна из фундаментальных проблем организации систем местного управления – поиск оптимальной величины территории, которая должна быть единицей местного управления, или муниципальным образованием (МО). Этот поиск привел к процессам муниципального реформирования, которые охватили множество стран.

Очень частым решением (особенно в Европе) стало укрупнение (слияние) муниципальных образований. Данный процесс начался в 50-х годах XX в. (вначале в Австрии и Швеции) и дальше приобрел беспрецедентный размах. Сокращение числа муниципалитетов в ряде стран было значительным. Так, в Исландии в 2006 г. количество муниципальных единиц было сокращено с 204 до 79; в Бельгии в 70-е годы было упразднено около 75 % МО; в Нидерландах число муниципалитетов было сокращено вдвое, в Японии за два этапа реформ количество муниципалитетов было снижено с 3 232 до 1 719. Массивное сокращение происходило также в Великобритании, Норвегии, Дании, Новой Зеландии и других странах [1, p. 813-814].

Какие цели преследует укрупнение муниципальных образований? В первую очередь это задачи сокращения расходов и повышения экономической эффективности. Предполагается, что в более крупных МО будет достигаться то, что в бизнесе и