Переход к электронному правительству как инновация сверху♣

А.Д. Трахтенберг

Институт философии и права Уральского отделения РАН
cskiit@yandex.ru

Аннотация

Исследование реакции на переход к электронному правительству сотрудников региональных органов власти (на примере Свердловской области) показало, что основные проблемы связаны с институциональным сопротивлением «инновациям сверху» и недостаточным вовлечением исполнителей в процесс переопределения и прояснения инноваций. Результатом является не ожидаемое резкое повышение качества предоставляемых гражданам услуг, а ряд частичных позитивных изменений.

С точки зрения теории инноваций переход к электронному правительству можно рассматривать как типичную «инновацию сверху» (когда решение принимается на высшем уровне, а нижестоящие структуры вынуждены с той или иной мерой успеха к нему приспосабливаться). В литературе подробно описаны проблемы, связанные с распространением инноваций подобного типа.

В рамках линейной модели распространения инноваций в организации Э. Роджерса подчеркивается, что чем выше уровень централизации и формализации деятельности организации, тем легче принять [политическое] решение о внедрении инновации и тем сложнее ее реально внедрить [16, гл. 10]. Главные сложности возникают на этапе т.н. «переопределения инновации» («redefinition»), когда, с одной стороны, инновация приводится в соответствие с потребностями и структурой организации, а с другой – сама организация перестраивается в соответствии с новыми требованиями (создаются новые подразделения, возникают новые каналы коммуникации и т.п.). С этапом переопределения тесно связан этап «прояснения инновации» («clarifying»), когда участники процесса внедрения в ходе взаимодействия между собой приходят к общему пониманию того, на что направлена инновация, как она должна реализоваться и как она повлияет на их работу, т.е. снижают неопределенности и риски, связанные с внедрением, до приемлемого до себя уровня [16]. Иными словами, инновации сверху должны сопровождаться инновациями на среднем организационном уровне, направленными на решение конкретных проблем, возникающих в процессах внедрения, и низовыми «ad hoc» инновациями, которые могут с точки зрения вышестоящих руководителей восприниматься как «невидимые». Как показал Д. Фулгсанг, без таких «невидимых» мелких инноваций успешное осуществление публичных функций оказывается под вопросом [11].

Существует и нелинейная модель инновационного процесса, созданная под руководством Э. ван де Вена в рамках Миннесотской исследовательской инновационной программы (MIPR) [20]. Ван де Вен и его сотрудники исходят из того, что инновационный процесс носит динамический и неопределенный характер, включая многочисленные тупиковые ответвления и возвращения на пройденные этапы. Участники в ходе активных переговоров не просто проясняют для себя смысл инновации и ищут новые практические приложения, но и постепенно достигают консенуса по вопросу о том, что считать ее успешным внедрением. При этом представление о том, как именно должен и будет выглядеть успех, в ходе внедрения может неоднократно изменяться (т.е. происходит переопределение не отдельных аспектов инновации, а всей ее концепции в целом).

Как линейная модель распространения инноваций Э. Роджерса, так и нелинейная модель MIPR, исходят из того, что без переопределения и прояснения инноваций невозможна их рутинизация, т.е. превращение в неотъемлемый элемент нормального функционирования организации (что и означает успешное внедрение).

Чем более радикальный характер носит инновация, тем большую неопределенность она создает, что может продуцировать (и продуцирует) сопротивление сотрудников организации внедрению новой технологии. Поэтому общим местом в теории управления инновациями стал тезис о том, что необходимы специальные меры для снижения уровня сопротивления (или, что то же самое, вовлечения рядовых сотрудников в процесс инновационного творчества). В качестве примера сошлемся на последний Обзор развития электронного правительства, подготовленный Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA), в котором содержится указание на то, что политическим лидерам следует активно разъяснять сотрудникам органов власти, что такое

Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество» (IMS-2012), Санкт-Петербург, Россия, 2012.

электронное правительство (в новейшей формулировке «one-stop government»), постоянно делая упор «на сотрудничестве, партнерстве, объединении усилий, взаимодействии между ведомствами и подразделениями по всему управленческому спектру». Также рекомендуется приглашать сотрудников к высказыванию критических соображений, обеспечивать всеми необходимыми ресурсами для успешной работы и на непрерывной основе [пере]обучать их, как вести себя в новых условиях [19, p. 70].

Несмотря на столь ценные (и регулярно повторяющиеся) советы реальный процесс внедрения электронного правительства постоянно натыкается на организационное сопротивление. Так, несмотря на лидирующие позиции США в мировых рейтингах электронного правительства, тезис о том, что деятельность федерального правительства в этой сфере являет собой безотрадную картину, успел стать общим местом [17, p. 7]. Руководители самого высокого уровня, начиная с президента, регулярно жалуются на то, что реформы не встречают должного отклика в федеральных структурах.

В 2001 году президент Дж. Буш, подводя итоги деятельности администрации Б. Клинтона (при котором впервые появился термин «электронное правительство»), отмечал, что федеральное правительство является одним из крупнейших в мире приобретателей информационных технологий, однако огромные затраты не ведут к росту производительности. По мнению администрации Дж. Буша, главной причиной была неспособность чиновников оптимизировать бизнес-процессы, а также отсутствие взаимодействия между ведомствами [10, p. 105], что не позволило в полной мере реализовать потенциал информационных технологий.

В 2009 году уже президент Б. Обама (в ходе предвыборной компании активно использовавший социальные сети и получивший прозвище «tech president»), заявил о намерении вывести электронное правительство на новый уровень [15]. Ровно через год, в 2010 году, В. Кундра, назначенный Обамой «Chief Information Officer» (CIO), публично жаловался, что «федеральное правительство по тем или иным причинам не использует технологические возможности, которые используют все остальные» и приводил характерные примеры. Так, в 2010 году 80% патентных заявок поступали в Патентное бюро по электронной почте, однако затем сканировались, распечатывались и далее циркулировали в бумажном виде. В результате в среднем для получения патента требовалось три года. В. Кундра вновь отмечал, что правительство США тратит на информационные технологии больше всех в мире, однако отдачи не получает. Он назвал пять основных причин 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 [14].

Стремление обобщить причины неудач и найти рецепты от их повторения характерно не только для управленцев, но и для теоретиков электронного правительства. Еще в 2001 году Э. Хикс, являющийся крупнейшим специалистом по анализу неудач в сфере электронного правительства, ввел понятие «design-reality gap» - разрыва между замыслом и реальностью. Он увидел главную проблему в том, что при создании архитектуры электронного правительства разработчики исходят из требований технической рациональности и удобства, в то время как пользователи этих систем ориентированы на «мягкие» бюрократические ценности: «когда «жесткие» решения в сфере электронного правительства сталкиваются с «мягкой» реальностью, вероятность неудачи резко возрастает» [12, p. 5]. В 2004 году У.Э. Эбберс и Я. Ван Дейк, основываясь на модели MIPR, разработали систему критериев, позволяющих оценить степень сопротивления организации инновациям [9]. По их мнению, для успешного перехода к электронному правительству на стадии внедрения, помимо политической воли руководства и выделения необходимых бюджетных средств, требуется последовательная линия на адаптацию инноваций с учетом специфики организации, изменения в управленческих структурах, включая формирование специального подразделения, ответственного за электронные услуги и электронный документооборот, организация системы разъяснения сотрудникам преимуществ и последствий внедрения электронного правительства, а также постоянная работа над интероперабельностью информационных систем. Соответственно, отсутствие данных характеристик свидетельствует о том, что организация сопротивляется переходу к электронному правительству, и такой переход вряд ли будет успешным.

Если рассмотреть с этих позиций процесс перехода к электронному правительству в отечественных условиях, то мы увидим типичные при внедрении инноваций сверху проблемы, связанные с организационным сопротивлением, а точнее – с резко суженными возможностями рядовых участников по переопределению и прояснению инноваций и инновационному творчеству.

Во второй половине 2011 года нами была проведена серия интервью с представителями Правительства Свердловской области по проекту ориентированных фундаментальных исследований УрО РАН № 11-7-01-СГ.

Таблица 1. Рейтинг субъектов Уральского федерального округа по уровню внедрения электронного правительства в 2011 г. (ООО «Центр прикладной экономики», г. Москва)

Субъект федерации	Место по РФ – 1 мая 2011 г.	Место по РФ – 1 июня 2011 г.	Место по РФ – 1 октября 2011 г.	Место по РФ – 1 января 2012 г.
Тюменская область	9	14	12	11
Ямало-Ненецкий АО	22	15	16	8
Курганская область	55	35	45	42
Ханты-Мансийский АО	32	62	15	5
Свердловская область	**35**	**69**	**25**	**37**
Челябинская область	49	72	46	40

Свердловская область является из 7 пилотных регионов, в которых национальный оператор инфраструктуры электронного правительства ОАО «Ростелеком» на базе унифицированного решения и прикладных информационных систем обеспечивает предоставление услуг в электронном виде. Однако этот статус не помог достичь достаточно высоких показателей. Согласно рейтингу субъектов Российской Федерации по уровню внедрения электронного правительства, который каждый квартал публикует «Центр прикладной экономики» (г. Москва) на основе анализа состояния фронт-офиса, по итогам 2011 г. Свердловская область занимала 37 позицию по России в целом, а по Уральскому федеральному округу – 5 (см. Таблицу 1; подготовлена на основе [5; 6]).

В электронный вид в Свердловской области было переведено 25 услуг (для сравнения – в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре к концу 2011 года было переведено в электронный формат 45 услуг). Впрочем, это не помешало областному Министерству информационных технологий и связи 25 июня 2012 года заявить, что «на базе региональной инфраструктуры электронного правительства сформирована региональная система межведомственного электронного взаимодействия» [2], т.е. попытаться сузить определение успеха инновации в собственных интересах.

Участники исследования оценивали ситуацию в сфере перехода к электронному правительству более трезво. Они четко осознавали, что участвуют в процессах модернизации сверху:

«С принятием 210 Закона [федеральный закон № 210-ФЗ] все закрутилось по-новому, на новых рельсах, стало как-то все выстраиваться. Пусть я региональный чиновник, но самое главное для меня, что все идет с самого высокого уровня, федерального правительства, пронизывается все – вплоть до муниципалитетов. Это очень важно» (женщина, высшее техническое и высшее юридическое образование, Министерство социальной защиты Свердловской области).

Организационная перестройка под новые требования на региональном уровне приняла довольно хаотические формы. С одной стороны, была сформирована новая структура: в феврале 2010 года в соответствии указом губернатора Свердловской области А.С. Мишарина от 21 декабря 2009 № 1134-УГ «для осуществления государственной политики Свердловской области в сфере совершенствования механизма государственного управления на основе применения информационных технологий, осуществления прав граждан в Свердловской области на поиск, получение, передачу, производство и распространение информации и обеспечения защиты информации и в области связи» было образовано Министерство информационных технологий и связи Свердловской области. Однако оно стало только одним из множества субъектов, участвовавших в процессе перехода к электронному правительству. Была сформирована громоздкая система соподчинения различных структур, каждая из которых отвечала за свое звено процесса:

«Сейчас организационная структура выстроена следующим образом. Есть куратор перехода (это первый заместитель председателя правительства), затем роль методолога, её должен исполнять тот орган власти, который отвечает за административную реформу (у нас сейчас это министерство экономики), роль технолога, выполняет тот, кто отвечает за IT, это министерство информационных технологий и связи. Затем – все участники процесса – это все органы исполнительной власти, это все органы самоуправления, которые непосредственно формируют информацию или все сведения в информационных системах, оказывают государственные услуги, формируют нормативно-правовую базу оказания тех или иных услуг. Команда достаточно большая и вся разрозненная. Тысяча людей – тысяча мнений. Единицы, которые заряжены позитивом и желанием что-то продвинуть, и хотелось бы, чтобы все были заряжены позитивом» (женщина, высшее техническое образование, отдел развития электронного правительства Министерства информационных технологий и связи Свердловской области).

Добавим к этому, что параллельно действовала Комиссия по развитию по развитию информационных технологий Свердловской области во главе с губернатором (создана указом от 13 января 2010 г. № 4-УГ), в рамках которой были сформированы четыре рабочих группы: «Электронные услуги», «Управление», «Инфраструктура» и «Просвещение» во главе с членами Правительства Свердловской области. Таким образом, контроль за процессом осуществлялся многими способами и по разным каналам, что приводило к размыванию и пересечению зон ответственности.

При сложной административной надстройке непосредственно в органах власти выполнение новых обязанностей было возложено на уже имевшихся сотрудников, без учета того, имелись ли у них временные ресурсы и квалификация, необходимая для решения вновь поставленных задач. Их мотивации не уделялось должного внимания: подразумевалось, что они просто должны исполнять распоряжения вышестоящих органов. Данная проблема стояла как перед рядовыми исполнителями, так и перед руководителями среднего звена. Ср.:

«В начале работы это воспринималось как обременение. Выделения рабочего времени для ознакомления с такими продуктами просто нет. Это нагрузка, которая идет сверх обычных обязанностей. Входишь в это тяжело» (мужчина, высшее гуманитарное образование, Министерство культуры и туризма Свердловской области).

«У нас занимаются все. А когда занимаются все, это является одним из курирующих вопросов, в том числе и у меня. Вы поймите, что я курирую далеко не только электронные услуги, это одна из пятидесятых частей моей работы» (женщина, образование высшее медицинское, Министерство здравоохранения Свердловской области).

Переопределения инновации на региональном и муниципальном уровне не происходило: участники постоянно отмечали, что им приходится работать по разработанным в центре шаблонам, которые отличаются повышенной трудоемкостью и низкой эффективностью (что не способствует мотивации рядовых исполнителей). Это касалось в первую очередь заполнения технологических карт межведомственного взаимодействия, описывающих, в каком порядке должен происходить обмен данными между органами власти[1]:

«Есть вопросы, так и не решенные путем методических рекомендаций, даже по самым банальным вопросам, как заполнение технологической карты. Там есть поля, которые неоднозначно можно истолковать. Одно из полей «кто является поставщиком данных». Там предполагается писать имя, отчество, фамилию того, кто поставляет услугу… А если человек уволился? Нужно все перестраивать!.. Здесь нет динамической связи, нужно, чтобы указывалась должность лица, а это лицо периодически менялось. Здесь же очень статические связи, если меняется какое-то лицо, нужно чуть ли не систему перенастраивать!» (мужчина, высшее техническое образование, Министерство культуры и туризма Свердловской области).

«Министерством экономического развития РФ для перехода на межведомственное взаимодействие разработаны технологические карты. … Все подробно, до мельчайших реквизитов, все расписано. Эти экселевские формы занимают сотни страниц, особенно для каких-то больших услуг с большим пакетом документов. Коллеги, заполняя их, тратят огромное количество времени, мучаются. Я как специалист понимаю, что гораздо было бы проще, чтобы Минэкономразвития не экселевскую форму сделало, а заказало какую-то программу… Такой труд не оптимально был организован. Нужен более системный подход к этому процессу» (женщина, высшее техническое образование, Департамент экономики Администрации г. Екатеринбурга).

При этом обратная связь с разработчиками отсутствовала (даже сотрудники профильного министерства жаловались, что сотрудники ОАО «Ростелеком» практически не реагировали на их обращения). Более того, была зафиксирована ситуация, когда подразделению пришлось перейти с уже освоенного и адаптированного к его потребностям программного обеспечения на инфраструктуру ОАО «Ростелеком», что вызвало целый ряд организационных сложностей.

Что касается прояснения инновации, то обучение сотрудников осуществлялось по мере поступления новых заданий и было привязано к этим конкретным заданиям. Однако при этом участники интервью постоянно подчеркивали, что сотрудники того конкретного подразделения, в котором работает или которое возглавляет участник исследования, обладают всеми необходимыми навыками и мотивированы к переходу на новые формы работы (т.е присутствовала логика «У нас все хорошо, хотя у других могут быть проблемы»). Только один участник признал, что уровень подготовки его сотрудников оставляет желать лучшего:

«Достаточно сложно большинству рядовых сотрудников переходить на новый формат работы, здесь будут определенные трудности, пока многих трудно представить, каким образом все будет организовано. Технологии такие раньше не использовались. У людей нет представления: что это, как, беспокоят мелочи технического и организационного плана» (мужчина, высшее экономическое образование, Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области).

На этом фоне не вызывало удивления, что поставленные сроки перейти к 1 июля 2011 года на межведомственный электронный документооборот, а к 2015 году – на предоставление всех услуг в электронном виде, казались участникам исследования нереальными (именно потому, что не продуманы вопросы организации и мотивации сотрудников):

«Эти сроки очень интенсивные, не знаю, насколько они реальные. Они больше не реальные, чем реальные. Возникает много моментов на этапе ввода электронных услуг, у многих ведомств, и региональных, и федеральных, очень старая компьютерная техника. Многие базы годами не велись

[1] Технологические карты межведомственного взаимодействия содержат описание порядка предоставления государственной услуги, сведения о составе документов, необходимых для предоставления услуги, сведения о контрагентах, формах и содержании межведомственного взаимодействия в рамках предоставления услуги, планы внесения изменений в правовые акты с целью снятия правовых препятствий для перехода на межведомственное взаимодействие, а также планы технической реализации межведомственного взаимодействия [5].

электронно, базы есть только в бумажных вариантах. Сейчас им нужно проделать колоссальную работу, чтобы ввести эти данные в электронный вид. Все должно быть занесено, все должно быть четко, проверено. В этом могут быть задержки. Многие органы государственной власти и рады оказывать электронные услуги, но у них нет этой информации в электронном виде. Тут возникают дополнительные затраты. Поэтому должно быть выделено дополнительное финансирование и дополнительный ресурс людей» (женщина, высшее техническое образование, Министерство природных ресурсов Свердловской области).

Впрочем, ряд представителей органов власти рассматривали нереальные сроки как элемент традиционной российской управленческой стратегии: поставить как можно более высокую планку, чтобы добиться хотя бы какого-то результата:

«Я считаю, что, в принципе, нормальные сроки. Потому что, знаете, есть такая поговорка, русские долго запрягают, она, действительно, существует. И пока жёстко не начинают спрашивать, не заставляют это делать, то, мне кажется, это будет достаточно медленно внедряться. Поэтому, сроки должны быть достаточно жёсткими и на уровне правительства должен быть контроль жёсткий за их внедрением. Тогда можно чего-то добиться. Те задачи, которые перед нами стоят, мы их сможем реально реализовать. До конца года, я думаю, что мы упорядочим» (женщина, образование высшее медицинское, Министерство здравоохранения Свердловской области).

«Опыт показал, что пока федеральным органам не поставили жесткие сроки, отклика не было… Может быть я авантюристка, но я склонна считать, что чем жестче сроки, тем быстрее мы шевелимся и исполняем намеченное!» (женщина, высшее техническое и высшее юридическое образование, Министерство социальной защиты Свердловской области).

Таким образом, если воспользоваться критериями внедрения электронного правительства Уэбберса и ван Дейка, оказывается, что практически по всем основным параметрам имеет место организационное сопротивление данному процессу: инновация не переопределяются, не происходит организационных преобразований и прояснение сотрудникам новых технологий носит нерегулярный и ограниченный характер. На это накладываются еще и многочисленные пробелы в нормативно-правовой базе (в отечественном законодательстве до сих пор отсутствует категория «электронный документ»). Не случайно одна из участниц исследования, непосредственно отвечавшая за организацию процесса, дала следующее метафорическое описание того, как в действительности осуществлялась работа по переходу к электронному правительству:

«Получается как паровозик на рельсах. В него засыпаются грузы, заходят пассажиры. У нас как раз процесс происходит параллельно: мы строим рельсы, мы ставим на них паровоз, в какие-то вагоны засыпаем уголь, в какие-то вагоны садятся пассажиры – со своим понимаем информации, того, что необходимо для человека в качестве оказания услуги» (женщина, высшее техническое образование, отдел развития электронного правительства Министерства информационных технологий и связи Свердловской области).

По сути, речь идет о достаточно стихийном процессе, ориентированном на формальные отчетные показатели. Учитывая, что с приходом нового губернатора Е.В. Куйвашева Министерство информационных технологий и связи было ликвидировано [3], надеяться на то, что процесс приобретет большую организованность, пока не приходится.

Добавим, что исследование зафиксировало значительное расхождение позиций сотрудников органов власти и рядовых граждан по вопросу перехода к электронному правительству. Само себе такое расхождение не является чисто российской особенностью и имеет место во всем мире (ср. [12]). В отечественных условиях оно проявляется в том, что для сотрудников органов власти электронное правительство выступает как инструмент повышения эффективности внутри управленческой системы и ликвидации узких мест, препятствующих оперативному предоставлению услуг (бюрократическая логика), в то время как граждане представляют его в патерналистской логике и больше всего опасаются, что переход на межведомственный электронный документооборот приведет к утрате привычных каналов коммуникации с чиновниками. (Не будем останавливаться на том, что гражданам непонятен сам термин «государственные услуги» и он вызывает у них настороженное отношение). Однако сотрудники органов власти не сознавали сам факт наличия расхождения, и были убеждены, что граждан достаточно проинформировать о новых услугах, чтобы они начали ими пользоваться.

В целом получившаяся картина носит достаточно типичный характер, а выявленные в ходе исследования проблемы относятся к числу постоянно воспроизводящихся.

Это заставляет заподозрить, что объяснение подобных проблем недостаточной квалификацией персонала и неудачными решениями, т.е. чисто управленческими ошибками, страдает определенной ограниченностью. Следует учесть, что управленческие решения 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 [7, с. 149]. Чем хуже понимаются организацией цели инновации, и чем выше связанный с ней уровень неопределенности, тем выше вероятность, что инновация будет заимствована из подражания с целью повышения собственной легитимности. При этом организации, зависящие в ресурсном плане от других организаций, имеют тенденцию воспроизводить инновации той организации, от которой они зависят [7, с. 154]. В

этих условиях реальная отдача от инновации не важна, важно само ее наличие по принципу «быть как все». Чем позже адаптируется инновация, тем выше вероятность, что на первый план выйдет не эффективность, а легитимность [18]. В этом случае говорить об оптимизации управленческих процессов под влиянием технологических изменений не приходится. Наоборот, новые технологии приспосабливаются к существующим процессам (как в возмутившем В. Кундру случае с Патентным бюро). Для описания этого феномена Дж. Фоунтейн еще в 2001 году ввела термин «enactment», подчеркивающий активную роль управленческих структур в адаптации новых технологических решений [9].

В какой мере переход к электронному правительству обусловлен соображениями эффективности, а в каком – легитимности, в каждом конкретном случае целесообразно разбирать отдельно. Однако на выходе результатом, как правило, является не резкое повышение качества предоставляемых гражданам услуг, а ряд частичных позитивных изменений. Еще раз подчеркнем, что данная тенденция носит общемировой характер. Не случайно руководитель Таубмановского центра публичной политики Университета Браун (США) Д. Вест начал свою монографию об электронном правительстве с анализа того, почему обещания, связанные с переходом к электронному правительству, оказались невыполненными, и пришел к выводу, что невозможно предсказать заранее, какая именно технологическая инновация повлечет за собой радикальные перемены [21, с. 2 – 8]. Он особо подчеркнул опасность, связанную с тем, что слишком завышенные ожидания ведут к разочарованиям и заставляют недооценивать вполне реальные достижения.

К сожалению, тенденция к завышению ожиданий, как и тенденция недооценивать институциональные ограничения, связанные с внедрением инновации, типична и для отечественных сторонников электронного правительства. При этом процесс переосмысления инноваций и переопределения того, что именно следует считать успешным внедрением, осуществляется только на самом высшем уровне. О том, что такой процесс идет, свидетельствует новая редакция Государственной программы «Информационное общество 201 –2020 годы», в которой вместо термина «электронное государство» был введен термин «цифровое государство», что позволяет радикально изменить критерии оценки успешности проекта [ср. 1]. Нижестоящие структуры, несмотря на постоянные призывы учитывать при внедрении электронного правительства лучшие практики, в данном процессе практически не участвуют, что и порождает организационное сопротивление.

Литература

[1] Бутрин Д. Интернет-планы государства переписаны // «Коммерсантъ», № 239 (4780), 21 декабря 2011 года. URL: http://www.kommersant.ru/doc/1842877 (дата обращения 08.07.2012).

[2] В Свердловской области готовы к межведомственному электронному взаимодействию // ИА «Regnum», 25 июня 2012 года. URL: http://www.regnum.ru/news/innovatio/1544970.html (дата обращения: 30.06.12).

[3] Губернатор Куйвашев убил ИТ в Свердловском правительстве. IT-Eburg.com, 26 июля 2012 года. URL: http://it-eburg.com/text/article/gubernator_kuivashev_ubil_it_v_sverdlovskom_pravitels/?utm_source=%D0%98%D0%A2-%D1%81%D0%BE%D0%BE%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE+%D0%95%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D0%B1%D1%83%D1%80%D0%B3%D0%B0&utm_campaign=c915a70f2c-2_7_2012&utm_medium=email (дата обращения: 30.06.12).

[4] Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения электронного правительства на 1 июля 2011 года // Электронный журнал «Госменеджмент», 26 июля 2011 г. URL: http://gosman.ru/?news=17324 (дата обращения: 30.06.12).

[5] Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения электронного правительства на 1 января 2012 года // Электронный журнал «Госменеджмент», 03 февраля 2012 г. URL: http://gosman.ru/?news=22234. дата обращения: 30.06.12).

[6] Что такое технологическая карта межведомственного взаимодействия? // Портал методической поддержки реализации федерального закона № 210 – ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: http://210fz.ru/mdx/index.php?id=135 (дата обращения: 30.06.12).

[7] DiMaggio, P. J., Powell W.W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. // American Sociological Review . 1983. № 48. P. 147 – 160.

[8] Ebbers W.E., van Dijk J. Resistance and Support to Electronic Government: Building a Model for Innovation // Government Information Quarterly. 2004. № 24. P. 554 – 575.

[9] Fountain J.E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. – 251 p.

[10] Fountain J.E. Bureaucratic Reform and E-Government in the United States. An Institutional Perspective // Routledge Handbook of Internet Politics. L.& N.Y., Routledge. 2008. P. 99–113.

[11] Fulgsang L. Bricolage and Invisible Innovation in Public Service Innovation // Journal of Innovation Economics. 2010. V. 1. № 5. P. 67–87.
[12] Heeks R. Most e-Government-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // IDPM i-Government Working Paper № 14. 2003. URL: http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm (дата обращения: 30.06.12).
[13] Jae Moon M., Welch E.W. Same Bed, Different Dreams? A Comparative Analysis of Citizen and Bureaucrat Perspectives of E-Government // Review of Public Personnel Administration. 2005. V. 25. P. 243–264.
[14] Kundra V. Making Government Work, Closing the Gap. Remarks by Vivek Kundra, Federal Chief Information Officer at Evans School of Public Affairs at the University of Washington in Seattle, WA on March 4, 2010. URL: http://www.cio.gov/pages.cfm/page/Making-Government-Work-Closing-the-Gap (дата обращения: 30.06.12).
[15] Lefkow C. Obama's E-government Off to Good Start // The Sidney Morning Gerald. 2009. April 27. URL: http://news.smh.com.au/breaking-news-technology/obamas-egovernment-off-to-good-start-20090427-ak9j.html (дата обращения: 30.06.12).
[16] Rogers E. Diffusion of Innovations. 5th ed. N.Y., The Free Press. 2003. 512 p.
[17] Seifert J.W., Chung J. Using E-Government to Reinforce Government Citizen Relationships: Comparing Government Reform in the United States and China // Social Science Computer Review. 2009. V. 27. № 1. P. 3 – 23.
[18] Tolbert P.E., Zucker L.G. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organisations: the Diffusion of Civil Service Reform, 1880 – 1935 // Administration Science Quarterly. 1983. № 29. P. 22 – 39.
[19] United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People. URL: http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf (дата обращения: 30.06.12).
[20] Van de Ven A.H., Polley D., Garud R., Venketemaran S. The Innovation Journey. 2008. L., N.Y., Oxford Univ. Press. 440 p.
[21] West D. Digital Government: Technology and Public Sector Perfomance. 2012. Princeton, Princeton Univ. Press. 256 p.

E-Government Transition as Innovation from Above

Anna D. Trakhtenberg

Case study of reaction of the Sverdvoskaya oblast' public administration to e-Government transition shows that federal government driven innovations face institutional resistance due to lack of involvement of the regional staff in redefinition and clarifying processes. As a result public sector changes in incremental way but no radical improvement takes place.

♣ Статья подготовлена в рамках целевого проекта УрО РАН № 12-У-6-1004 «Электронное правительство как объект теоретического моделирования».