

НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПОДХОД КАК МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОСНОВА ИССЛЕДОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Я.И. Ваславский, С.В. Габуев

Московский государственный институт международных отношений МИД России.
119454, Россия, Москва, пр. Вернадского, 76.

Статья посвящена рассмотрению неоинституционального подхода как методологической основы изучения электронного правительства. В рамках данной работы обосновывается выбор неоинституционального подхода к изучению процессов внедрения информационных и коммуникационных технологий в деятельность государственных институтов, анализируются отличия неоинституционализма от традиционного институционального подхода, рассматриваются особенности различных направлений неоинституционализма, а именно социологического, исторического и теории рационального выбора. Внимание уделено причинам возрождения интереса к политическим институтам в политической науке. Подчеркивается важность рассмотрения электронного правительства как института, а условий его внедрения в российскую политическую систему - как институциональной среды. Особое внимание уделено социологической разновидности неоинституционализма, применяемого, помимо политической науки, в социологии организаций. На основе сравнительного анализа проектов электронного правительства в России и зарубежных странах обосновывается ценность использования социологического институционализма для изучения электронного правительства, исследуются его эвристические возможности. В рамках данного подхода изучается влияние системы норм и ценностей институциональной среды на процессы становления и развития электронного правительства в России. Рассматриваются вопросы применения теории институционального изоморфизма в исследовании электронного правительства. Отмечается, что исследовательские возможности данной теории обусловлены тем, что она позволяет проследить причины копирования и тиражирования неэффективных практик и организационно-управленческих схем, определить факторы, препятствующие инновационности применяемых государством технологий электронного взаимодействия. Подчеркивается, что использование теории институционального изоморфизма полезно в тех сферах реализации электронных правительственных технологий, в которых ключевую роль играют плюрализм, горизонтальные управленческие связи, межведомственная координация.

Ключевые слова: неоинституционализм, институциональный подход, электронное правительство, социологический неоинституционализм, методология.

■
 Потребность в рассмотрении неинституционализма как методологической базы исследования электронного правительства основана на институциональной природе самого явления электронного правительства, необходимости учёта совокупности формальных и неформальных условий его внедрения, которые определяют эффективность реализации электронного правительства в конкретной институциональной среде.

Новизна исследования состоит в рассмотрении возможностей неинституционализма при сравнительном анализе российской и мировой практики развития электронного правительства. Такой подход позволяет продемонстрировать эвристический потенциал неинституционального подхода на примере реальных проектов внедрения информационных и коммуникационных технологий в сферу взаимоотношений власти и общества. Проблематика исследования представляется недостаточно изученной в связи с отсутствием в научной литературе работ, непосредственно посвящённых анализу применения социологического неинституционализма при изучении процессов внедрения электронного правительства в деятельность властных структур и отражающих исследовательские возможности данной методологии на примере реализации соответствующих проектов в России и зарубежных странах.

Анализ проблем формирования электронного правительства в сравнительно-институциональной перспективе позволяет определить эффективность государственной политики в данной сфере, оценить качество отечественного институционального порядка, соответствие основных институциональных характеристик электронного правительства уже существующим в российской политической сфере институциональным отношениям, выявить перспективы формирования нового институционального дизайна, включающего в качестве одного из основных элементов электронные правительственные технологии.

В обзорном исследовании Организации Объединённых Наций «United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want», посвящённом электронному правительству, оно определяется как «внедрение и использование государственными органами информационных технологий в государственном управлении для оптимизации и интеграции процессов и процедур в целях эффективного управления данными и информацией, улучшения качества предоставления государственных услуг и расширения каналов коммуникации для вовлечения людей в процесс принятия политических решений» [23, с. 2].

Согласно Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г., утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р, под электронным правитель-

ством понималась «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов». Следует отметить более широкое понимание концепта «электронного правительства» в обзорном документе ООН, чем в отечественном официальном концептуальном документе, включающее возможность участия населения во взаимодействии с властными структурами на основе использования информационных технологий.

Институциональный подход в социальных науках в настоящее время, по оценкам учёных, переживает значительный подъём, который продолжается последние 25-30 лет. В отечественной науке данное методологическое направление отличается различными временными периодами интенсификации аналитического интереса в зависимости от отрасли научного знания. Если в политической науке интерес к институциональному анализу активизировался начиная с середины 1990-х гг., то в экономической теории институционализм гораздо раньше обратил на себя внимание отечественных исследователей [5].

Значимость институциональной теории признается виднейшими представителями политической науки. Так, по утверждению Р.И. Гудина и Х.-Д. Клингемана, «в настоящее время институциональный подход доминирует в политической науке в целом и в её отдельных субдисциплинах» [5, с. 43].

Особая роль институционализма подчёркивается и в исследованиях в рамках сравнительной политологии. «Институциональный подход составляет базис сравнительной политологии. Он остается основополагающим», указывает Д.И. Аптер [2, с. 363]. Такое утверждение он делает на основе разделения множества подходов к сравнительному исследованию на три главных: институционализм, девелопментализм (политический и экономический) и неинституционализм. Причём последний подход (неинституционализм) учёный определяет как сочетание первых двух и обращает внимание на то, что «неинституционализм не только вернул государство в поле зрения исследователей, но и изменил направление внимания девелопменталистов в сторону большего операционализма, рассчитанного на изучение функционирования политических систем и государства» [2, с. 363].

Для понимания сущности нового институционализма необходимо определить его отличительные черты по отношению к «старому» или классическому институционализму. Как замечает Б. Питерс, «частое использование термина «новый институционализм» подразумевает, во-первых, что в прошлом существовал некий старый институционализм, и во-вторых,

■ Исследовательские статьи

что современная версия чем-то отличается от него» [12, с. 218].

«Старый» институционализм характеризовался акцентом на изучении формальных норм, совокупности фасадных черт государственных, административных учреждений, политическая сфера исследовалась главным образом через официальные государственные институты, особое внимание уделялось легальным нормам и процедурам, определяющим функционирование политических институтов. Классический институционализм, представленный трудами В. Вильсона, Дж. Брайса, Т. Коула, Г. Картера, К. Фридриха отличается описательно-индуктивным подходом к исследуемым явлениям: официальным органам власти и их формальной структуре. В целом же, по мнению Т.А. Алексеевой, «институциональный подход использует три основных метода исследования: описательно-индуктивный, формально-легальный и историко-компаративистский» [1, с. 98].

Первоначальный институционализм получил название «старого» или классического в середине 1980-х гг., когда начал складываться неoinституционализм. При этом начиная с 1950-х гг. и до 1980-х гг. наблюдался определенный спад интереса к институциональному анализу, что обусловлено, главным образом доминированием в этот период бихевиорализма и теории групп. Политические институты и организационные формы отодвигались на задний план, внимание было сосредоточено на анализе социально-экономических и культурных факторов политической жизни. В частности в марксистском (неомарксистском) политическом анализе институты рассматривались лишь как арена борьбы за власть между группами интересов, учитывались только в качестве производной от экономического базиса и не обладали самостоятельной ролью в этих процессах, не являлись независимой причиной политических изменений [14, с. 155].

Ответом именно на эти методологические течения является неoinституционализм, возникновение которого в политической науке часто связывают с выходом статьи Дж. Марча и Й. Олсена «Новый институционализм: Организационные факторы в политической жизни» [18], в которой на основе критики ряда особенностей, присущих политическим теориям 1950-х гг. (контекстуализм, редукционизм, утилитаризм, инструментализм и функционализм), постулируются принципы нового институционализма. К методологиям, ответом на которые стало появление нового институционализма, иногда относят и структурный функционализм [15]. Вместе с тем, тенденция к возвращению институтов в сферу политического анализа наметилась уже в 1970-е гг. в разных методологических традициях, что обусловило появление нескольких направлений нового институционализма [10, с. 41]. Отмечается также, что возрождению интереса к политическим институтам в политиче-

ской теории способствовала работа Дж. Роулза «Теория справедливости» 1971 г. [14, с. 153]. Существенное влияние на процесс становления неoinституционализма в политической науке оказал «экономический империализм». Экспансия экономической методологии в социологию, политологию и другие науки прослеживается в частности в заимствовании экономической терминологии и концептуальных построений (трансакционные издержки и пр.) [13, с. 110].

Отдельные учёные связывают появление неoinституционализма с неспособностью «традиционных» методологий предсказать крупные институциональные преобразования. Например, Д.И. Аптер приводит в качестве одной из причин развития неoinституционализма то, что «неoinституциональный анализ оказался востребованным в связи с распадом Советского Союза. Если по окончании холодной войны началась третья волна демократизации, то, в не меньшей степени, активизировались такие политические явления, как сепаратизм и религиозное сектантство и фундаментализм, ни одно из которых не было спрогнозировано и не могло быть объяснено теориями «социального изменения» [2, с. 374]. Таким образом, подчеркиваются прогностические возможности неoinституционального подхода и его эвристический потенциал при анализе крупных политических трансформаций.

При этом необходимо сразу отметить, что новый институционализм не является прямым противопоставлением «старому» институциональному подходу, скорее он дополняет его новым взглядом на факторы воспроизводства институтов. По справедливому замечанию С.В. Патрушева, «новый институционализм, с одной стороны, продолжает институциональную традицию, а с другой — использует достижения своих исторических оппонентов» [7, с. 9].

В чём же состоят отличия нового институционализма от классического институционального подхода? Ответ на этот вопрос представляется важным для понимания исследовательских возможностей данного подхода и обоснования его применения к анализу концепта электронного правительства. Значимость отличий неoinституционализма от его предшественника подчеркивается и в исследовательской среде, отмечается даже, что «различия между старым и новым институционализмом являются ключевыми для понимания развития современной политической теории» [12, с. 218].

Прежде всего, необходимо отметить, что неoinституционализм не является однородным течением, в его рамках существует множество подходов, значительный круг оценок и суждений, основанных главным образом на разной интерпретации института как явления в политическом, социологическом и экономическом институционализме (теория рационального выбора) [7, 11].

Неoinституционализм имеет в качестве основных отличительных черт по отношению

к «старому» институционализму смещение акцента от исследования формальных структур к изучению институциональных полей, совокупности норм и ценностей, упор на социокультурную обусловленность политических процессов и институтов. Представители данного подхода считают основным фактором формирования и эволюции институтов легитимность в восприятии этих институтов обществом, а не юридические установления, инициированные государством. Неоинституционалисты трактуют институты не как формальные нормы и официальные организации, а как реально действующие «правила игры», структурирующие взаимодействие между людьми в целях минимизации издержек этого взаимодействия, связанных в частности с возможностью оппортунистического поведения участников и их ограниченной рациональностью (Г. Саймон). Это, безусловно, более объёмное толкование институтов. Так, по мнению Б. Питерса, «одним из достоинств нового институционализма является то, что благодаря ему можно вести речь об институтах с более широких компаративистских позиций» [12, с. 220].

Неоинституционализм полагает в качестве причины той или иной модели принятия управленческих решений и политического поведения институциональные процедуры. Отсюда, убеждение в возможности изменения качества политических решений при изменении институтов их определяющих. Вместе с тем, по утверждению Б. Питерса, «современный институциональный анализ изучает скорее реальное поведение, чем лишь формальные, структурные аспекты институтов» [12, с. 219]. Одной из основных черт нового институционализма является также фокус на результатах публичной политики в виде политических решений, государственных программ, стратегий, официальных концептуальных документов [7, с. 13; 13, с. 219]. Отмечается преимущественное использование количественных методов анализа, что связано с влиянием экономического инструментария. В этой связи Д. Аптер делает вывод, что «неоинституционализм не столь ограничен, как прежний институционализм, он восприимчив к экономическому анализу, ибо имеет дело с финансовой и валютной политикой, банками, рынками и глобализацией» [2, с. 376].

В связи с тем, что основной методологической установкой неоинституционализма является принцип «институты важны», в рамках данного подхода постулируется представление о политических институтах как реальных акторах, имеющих собственные интересы и определяющих направления и модели активности людей в политике посредством установления ограничений индивидуального выбора. Институциональный контекст, таким образом, определяет результаты политики, функционирование институтов и их качество отражаются на политическом поведении индивидов и характери-

сти политической системы. Расширяя предмет своего анализа за пределы органов государственной власти и нормативно-правовой базы их функционирования, неоинституционалисты исследуют все социетальные институты, структурирующие взаимоотношения людей по поводу власти и управления, добавляя к институтам также акторов, ресурсы и стратегии [8, с. 209]. Существенным преимуществом неоинституционализма является то, что данный подход снимает противоречие между формально-юридическим и социо-культурным контекстом в факторах формирования институционального порядка.

Несмотря на достоинства нового институционализма, этот подход не лишён и определённых недостатков [5, с. 32]. Отмечается, в частности, слабость неоинституционализма в анализе институциональных изменений, что связано с влиянием фактора исторической обусловленности в неоинституциональном подходе, больше подходящего для объяснения статичных, а не динамичных явлений мира политики. К недостаткам неоинституционализма относят также его структуралистскую специфику, в рамках которой деятельность акторов обусловлена главным образом «логикой соответствия», а не требованиями эффективности в достижении целей.

В неоинституционализме выделяют три главных подхода: социологический, исторический и теорию рационального выбора [5, с. 34; 20, 22, 26]. Помимо указанных основных направлений различают также структурный, медиаторный, международный и эмпирический институционализм [10].

Социологический (или нормативный) институционализм сосредотачивается на исследовании ценностной основы деятельности акторов и культурного контекста, в рамках которого функционируют организации. Представителями социологического (нормативного) институционализма являются Дж. Марч и Й. Олсен, интерес которых был, главным образом, связан с организационными факторами политической жизни [12, с. 221]. Данный подход акцентирует внимание на кодах, нормах должного поведения, которыми руководствуются акторы в организациях. Действуя на основе своего восприятия того, что есть «правильное поведение» с точки зрения принятых в данной среде норм, акторы сопротивляются внутренним и внешним изменениям, особенно если это связано с их профессиональной деятельностью и функционированием организации. Акторы внутри организаций связаны общими ценностями, что объясняет не только их склонность к срыву возможных изменений, но и способность организаций к самовоспроизводству. Таким образом, социологический институционализм определяет институты в терминах системы убеждений акторов, которых в свою очередь рассматривает скорее как членов профессиональных, деловых ассоциаций и союзов, чем как рационально действующих индивидов, преследующих свои собственные

■ Исследовательские статьи

интересы. Подчёркивается, что индивиды внутри организаций настроены консервативно, боятся перемен и решительны в отстаивании организационных принципов и норм. Для социологического институционализма характерно использование гибких категориальных схем при объяснении предметов анализа [10, с. 40]. Именно для социологического (нормативного) институционализма справедливы слова Дж. Хаса о том, что «неоинституционалисты видят в человеке больше, чем просто холодный расчёт. Они видят его как порождение обычаев, смыслов, власти и неподвижных обстоятельств» [16, с. 115].

Исторический институционализм подчёркивает значимость решений и выбора, сделанных ранее, и вводит понятие «тропы зависимости», согласно которому траектория трансформации институциональной среды обусловлена изначально принятыми решениями. Особое внимание уделяется пониманию важности исторической обусловленности социальных и политических процессов в целом и исторической специфике отдельных сфер публичной политики и государственного управления в частности. Принятие решений, согласно данному подходу, определяется траекторией предыдущего развития, и изменение этой траектории воспринимается как излишне затратная деятельность. Отличительной чертой данного направления является внимание к государству и государственному сектору, а также то, что государство воспринимается не как единая организация или институт, а как совокупность взаимосвязанных организаций с собственными интересами [12, с. 223]. Традиции, наследие рассматриваются как независимые переменные, указывается на то, что политические решения обусловлены предыдущим выбором, политические деятели не могут игнорировать заключенные ранее договорённости и обязательства, существующую легитимную конфигурацию взаимоотношений, сформированную до них институциональную среду, высказываются опасения в способности государственных органов самостоятельно реформировать свою деятельность.

Согласно теории рационального выбора, институты не более чем отражение коллективной воли. Данный подход рассматривает институты с инструментальной точки зрения, как средство максимизации выгод индивидов. Институционализм рационального выбора развился вследствие влияния экономической науки на политологию [10, с. 41]. Институты, описываемые с позиции средства достижения цели, согласно данному подходу, являются постольку важными, поскольку могут ограничивать негативные последствия индивидуального взаимодействия. Институционализм рационального выбора пытается соединить методологический индивидуализм с институциональным дизайном. Свидетельством признания значимости теории рационального выбора является награв-

ждение представителей данного методологического направления Нобелевской премией по экономике – Д. Норта в 1993 г. и Дж. Бьюкэнена в 1986 г. за исследование договорных и конституционных основ теории принятия экономических и политических решений [12, с. 222]. Для теории рационального выбора специфичным является следование дедуктивно-номологической объяснительной модели, согласно которой, предмет анализа исследуется через подведение его под общие законы [10, с. 40].

Общим для всех направлений неоинституционализма является интерпретация институтов как факторов, определяющих направление политического развития. Институты обеспечивают стабильность и предсказуемость, регулярность и устойчивость поведения акторов, они влияют на политический выбор. Институты могут выступать и как зависимые переменные и как независимые, поскольку создаются индивидами, но испытывают на себе влияние социума.

Несмотря на наличие общих точек соприкосновения разных направлений неоинституционализма, необходимо учитывать и существенные отличия в этих подходах. В этой связи П.В.Панов обращает внимание, что «институционализм рационального выбора и социологический институционализм ... фундаментально различаются в понимании социальной реальности и природы институтов» [10, с. 39-40]. Этот же автор предлагает считать институционализм рационального выбора и социологический институционализм не просто разными направлениями нового институционализма как одного методологического течения, но разными институционализмами, имея в виду существенные отличия этих подходов в интерпретации социальности действительности и сущности институтов *per se* [10, с. 41].

На важность использования институционального подхода к изучению процессов построения «Виртуального государства» обращает внимание Дж. Фонтейн, отмечая, что «включённость правительственных чиновников в познавательные, культурные, социальные и институциональные структуры влияет на дизайн, восприятие и использование интернета и связанных с ним [информационных технологий]» [17, с. 88]. Дискутируя с Дж. Фонтейн, К. Янг акцентирует несколько важных аспектов использования неоинституциональной теории: во-первых, в научном сообществе отсутствует единство в понимании возможностей сочетания различных направлений неоинституционализма, напротив речь идет скорее о том, что разные направления неоинституционализма применимы для разных предметных областей; во-вторых, подчёркивается незрелость и двойственность неоинституционализма при анализе институциональных изменений, излишняя идеалистичность и слишком широкий подход при эмпирических исследованиях. [24, с. 232-242]. Представляется, что учёт

подобных ограничений при использовании неинституционального подхода позволяет избежать неверной интерпретации результатов исследования.

Интересным для анализа развития электронного правительства представляется рассмотрение разновидностей неинституционализма, применяемого в социологии организаций. Эвристические возможности этого типа неинституционализма в исследовании электронного правительства мы считаем недостаточно изученными и перспективными, поскольку в основе становления информационного общества лежит взаимообусловленная деятельность государственных и негосударственных организаций. Недостаточная изученность электронного правительства с точки зрения влияния на его становление и развитие окружающей политической и институциональной среды, необходимость более глубокого исследования политической природы электронного правительства являются, по мнению учёных, актуальными задачами при анализе данного феномена. [25, с. 647].

Как отмечает Дж. Хасс, «неинституционализм появился из двух выдающихся работ: статьи Мейера и Роуэна «Институционализованные организации: формальная структура как миф и ритуал» и статьи ДиМаджио и Пауэлла «Ещё раз о «железной клетке»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях». Из этих статей выросла целая школа социологической мысли, бросившая вызов экономической теории, теории организаций и даже политической социологии» [16, с. 112-113]. По мнению П.В. Панова, именно теория организаций (Дж. Мейер и Б. Роуэн, П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл) явилась основой зарождения социологического институционализма, а «пионеры» неинституционализма Дж. Марч и Й. Олсен принадлежали именно к данной научной традиции [10, с. 41]. На важность работ этих учёных (Дж. Мейер и Б. Роуэн, П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл) для становления и развития неинституционализма указывает также Б. Ротстайн [14, с. 156, 160].

Предварительно оговоримся, что, несмотря на анализ организационных структур в данных работах, институты и институциональный анализ проходят красной нитью через их исследовательскую логику. В этой связи Дж. Хасс замечает, что «... авторы просто обсуждают организации, но довольно скоро становится понятно, что, поскольку организации являются частным случаем институтов, зарождающаяся теория ... имеет дело с институтами вообще» [16, с. 115].

Рассмотрим для начала взгляды Дж. Мейера и Б. Роуэна на причины изменений организационных стратегий и структур организаций. Эти учёные пытались выявить факторы, обуславливающие перемены в деятельности организаций, которые не ведут к повышению эффективности их деятельности, однако отвечают требованиям институционального поля, в котором функцио-

нируют данные организации и тем самым, считаются легитимными.

Дж. Мейер и Б. Роуэн отмечают характерную особенность влияния институциональной среды на организации, функционирующие в этой среде: организации вынуждены внедрять в свою деятельность нормы и стандарты, которые признаны рациональными и легитимными в данной среде. Это позволяет им обрести легитимность и поддержку со стороны государства. Указанные доминирующие нормы и практики функционируют в обществе как мифы, а организации и институты перенимают их и осуществляют как церемониал.

Вместе с тем такая конформность институтов по отношению к доминирующим нормам и практикам (часто неформальным) институциональной среды во многих случаях противоречит логике эффективности деятельности организаций. Как следствие, попытки поддержать церемониальную конформность организации становятся слабо сцепленными (*loosely coupled*) в части разрывов между своей формальной структурой и целями, ради которых они создаются.

С этой точки зрения интересным представляется рассмотрение электронного правительства и как института, подверженного влиянию других институтов (формальных и неформальных), и как составного элемента общего институционального дизайна, который оказывает формирующее влияние на иные формальные и неформальные институты, в частности на устоявшиеся практики политического управления.

Под влиянием неэффективных институционализированных стратегий, программ и практик концепт электронного правительства рискует не реализовать весь свой потенциал как инновационной модели государственного управления, предполагающей определённые трансформации в существующей институциональной среде. Таким образом, конформность электронного правительства устоявшимся неэффективным практикам, считающимся легитимными в данном конкретном обществе, тенденция к изоморфности по отношению к институциональной среде чревата снижением эффективности функционирования данного института с точки зрения его изначальных целей.

Другой ракурс рассмотрения проблемы заключается в допущении, что институциональная среда способна содействовать повышению эффективности электронного правительства. В этой связи отмечается, что «многие позиции, стратегии, программы и процедуры современных организаций навязываются общественным мнением; мнением ключевых контрагентов (*constituents*); знанием, легитимированным системой образования; социальным престижем; законами» [9, с. 47]. С данной позиции сформированные населением требования о предоставлении качественных электронных государственных услуг, расширении возможностей интерактивного взаимодействия с властью мо-

■ Исследовательские статьи

гут способствовать более интенсивному внедрению информационных и коммуникационных технологий в деятельность государственных институтов как попытка государства соответствовать рационализированным требованиям окружающей институциональной среды.

В России подобные тенденции влияния институционального поля на деятельность государственных структур могут быть выявлены при анализе взаимоотношений федерального центра и субъектов Российской Федерации в процесс становления электронного правительства. Обладая, в соответствии со статьей 73 Конституции Российской Федерации, всей полнотой государственной власти в пределах своих полномочий, регионы России могут реализовывать проекты в сфере электронного правительства, в частности создавать информационные системы для предоставления государственных услуг, по своему усмотрению. Вместе с тем, действующая практика свидетельствует о том, что федеральные структуры стремятся внедрить такие нормы и стандарты становления электронного правительства, которые препятствуют полноценному освоению имеющегося у субъектов федерации потенциала в данной сфере.

Так, несмотря на то, что регионы в соответствии с положениями Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» могут создавать региональные порталы государственных и муниципальных услуг, по рекомендациям Подкомиссии по использованию информационных технологий при предоставлении государственных и муниципальных услуг Правительственной комиссией по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее соответственно – Подкомиссия, Комиссия) вынуждены активно вовлекать жителей советующих субъектов федерации в использование федерального портала государственных и муниципальных услуг. Помимо этого, субъекты федерации также принуждаются к использованию федеральной информационной системы идентификации и аутентификации граждан (ЕСИА), вместо создания аналогичных систем на уровне регионов в целях реализации полномочий региональных органов власти. В частности, требования об обязательности интеграции с ЕСИА содержатся в Налоговом кодексе Российской Федерации (ст. 333.35) для случаев получения гражданами скидки в размере 30% при оплате государственной пошлины при совершении юридически значимых действий в электронной форме.

Подобные требования обосновываются необходимостью снижения издержек бюджетов всех уровней за счёт сокращения дублирующих элементов инфраструктуры электронного правительства (порталов государственных услуг, иных инфраструктурных элементов), а также целесообразностью централизации мероприя-

тий в данной сфере в целях построения единообразной системы электронного правительства вне зависимости от региона Российской Федерации. Вместе с тем такие тенденции позволяют предположить формирование институционального поля, способного ограничивать в перспективе возможности региональных властей по развитию собственных моделей электронного правительства и, как следствие, сокращающего пространство для конкуренции между регионами в данной сфере (это тем более справедливо для регионов, обладающих достаточным ресурсным потенциалом - Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан). Примечательно, что в США, по мнению отдельных учёных, имеет место иная модель взаимоотношений центра и регионов в сфере реализации проектов электронного правительства: вследствие имеющихся географических, демографических и инфраструктурных различий отдельные штаты служат в качестве лабораторий лучших практик электронного правительства. Федеральные чиновники могут находить различные примеры успешного планирования и применения электронного правительства на уровне штатов и использовать указанные практики для реализации будущих решений в сфере развития федеральных информационных систем и сервисов. [21, с.1].

Анализируя последствия конформности институциональных структур по отношению к внешней среде, Дж. Мейер и Б. Роуэн делают несколько важных выводов. Во-первых, организации внедряют в свои формальные структуры элементы институционального окружения, не потому, что указанные элементы являются эффективными для данной организации, а потому, что они легитимированы в институциональной среде. Во-вторых, организации определяют ценность тех или иных структурных элементов, исходя из внешних или церемониальных критериев оценивания. В-третьих, отношения зависимости от внешних институтов, прочные взаимосвязи со средой, обеспечивают устойчивость и стабильность организаций. Отмечается, что «в результате институциональный изоморфизм способствует успеху и выживанию организаций» [9, с. 49]. Здесь ключевую роль играют лояльность и отношение социального окружения к институтам, именно они придают им устойчивость и способствуют выживаемости.

В этом контексте представляется целесообразным рассматривать влияние общественных требований на отдельные направления развития электронного правительства. В частности, ряд проектов в г. Москве, связанных с предоставлением возможностей электронного участия для граждан в принятии управленческих решений городскими властями, выглядит как удовлетворение ощущаемых властью, но ещё не артикулированных обществом потребностей в самостоятельном принятии решений по вопросам, которые не требуют наличия определённых компетенций (переименование станции метро-

политена, организация парковой зоны и другие). Удовлетворяя такие требования населения, создавая признанные средой легитимными элементы общественного участия, власти избегают обвинений в неэффективности, несовременности, нерациональности и ослабляют возможности оппозиции по дискредитации основных направлений государственной политики в указанной сфере.

Примечательно в этом смысле развитие региональными властями города Москвы проектов «Активный гражданин» и «Наш город», направленных на стимулирование участия населения в решении текущих вопросов функционирования городской среды посредством проведения опросов, публичных слушаний, сбора предложений и голосований по ним с использованием информационных ресурсов в сети Интернет. Проект «Активный гражданин», стартовавший в 2014 г., позиционируется в качестве «площадки для проведения открытых референдумов в электронной форме». Согласно Отчёту за 2016 г., в результате реализации проекта за время его существования реализовано 850 решений, принятых по инициативе участников проекта, количество которых по состоянию на ноябрь 2016 г. составило 1 456 265 человек. Немного иную направленность имеет проект «Наш город», который предлагается гражданам как площадка для «конструктивного диалога между жителями и органами исполнительной власти города Москвы по конкретным вопросам городского хозяйства». Основная тематика данного ресурса – это сообщения о выявленных нарушениях в работе городских структур жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства. На ноябрь 2016 г. в качестве решенных фигурировало 1 441 866 проблем, ещё 35 220 значились в стадии решения.

Вместе с тем, подобная позитивная динамика и впечатляющие статистические данные не должны заслонять политический контекст данных инициатив, состоящий в стремлении властных структур соответствовать требованиям институциональной среды. В этой связи представляется, что данные проекты в том числе направлены на повышение легитимности властных институтов и формирование поддержки со стороны населения, основанной на мнении о власти, как отвечающей требованиям современных моделей электронного государственного управления и использующей механизмы электронной демократии. В научной литературе справедливо обращается внимание, что данные проекты оставляют право принятия окончательного решения за властью, поскольку «результаты голосований на электронном референдуме не имеют юридической силы, а являются консультативным агентом в выборе возможных управленческих решений и ресурсом поддержки инициатив горожан. В результате мы получаем всё тот же «чёрный ящик», который только стал более технологичным» [11, с. 108-113]. Важно

также осознавать, что для проявления реальных социально-политических последствий применения механизмов электронного участия граждан в выработке государственных решений необходимо наработать определённый опыт использования данных инструментов как властью, так и социумом [6, с. 94-100].

Дж. Мейер и Б. Роуэн обращают внимание также на две проблемы, с которыми сталкиваются организации, успех которых сильно зависит от их соответствия институционализированным правилам. Во-первых, возникает конфликт между запросом на эффективность организации и необходимостью соблюдения церемониальных норм институциональной среды, в которой она функционирует. Во-вторых, эти церемониальные нормы могут возникать в разных точках институциональной среды и часто противоречат друг другу, что с неизбежностью ведёт к конфликту при попытке их применения. Два примера очень хорошо поясняют логику соблюдения церемониальных норм в ущерб реальной эффективности их действия. «Автобусная компания должна обслуживать установленные маршруты вне зависимости от того, как много пассажиров ими пользуется. Университет должен сохранять некоторые факультеты вне зависимости от набора на них. Таким образом, деятельность обладает ритуальным значением: она поддерживает внешние атрибуты и обосновывает существование организации» [9, с. 58].

Рассматривая концепт электронного правительства с позиций первой составляющей проблемы (противоречие между эффективностью и легитимностью) можно выявить риски, связанные с тенденцией соблюдения только церемониальной составляющей применения информационных и коммуникационных технологий как легитимированных институциональной средой практик и отсутствием реальной эффективности использования указанных технологий для трансформации организационно-управленческих процессов в государственном секторе. В данном контексте следует упомянуть в частности примеры, связанные с переводом в электронную форму низко востребованных у населения (по количеству обращений за отчётный период) государственных услуг. Орган власти в таких случаях, как правило, руководствуется формальными нормами о необходимости предоставления государственных услуг в электронной форме, а не реальной эффективностью результатов этих мероприятий для общества, в том числе в части оправданности бюджетных затрат на их проведение.

Вторая составляющая проблемы изоморфных институциональной среде организаций может быть показана на примере внедрения механизмов электронного участия граждан в процессы принятия управленческих решений в публичной сфере. Указанные механизмы как составная часть электронного правительства с одной стороны поддерживаются населением,

■ Исследовательские статьи

заинтересованным в возможности реального участия в принятии управленческих решений (один полюс институциональной легитимации - неформальный), с другой стороны в большинстве случаев власть относится к этим механизмам с опаской, поскольку их применение может способствовать социально-политической нестабильности и излишней политизации социума (другой полюс институциональной легитимации - формальный).

Таким образом, институт электронного правительства оказывается в ситуации неопределённости, связанной с одной стороны с необходимостью соотнесения противоречивых институциональных требований, а с другой - с потребностью снятия конфликта между стандартами институциональной среды, которым он вынужден соответствовать и требованиями собственной эффективности.

Какой же выход возможен для института из подобных конфликтных отношений между легитимированными обществом церемониальными нормами и требованиями эффективности? Дж. Мейер и Б. Роуэн предлагают четыре возможных сценария частичного устранения указанных выше несоответствий. Во-первых, организации и институты могут оказывать сопротивление рационализированным элементам среды и тем самым подрывать веру в свою эффективность, поскольку такие организации и институты не могут представить документальные (формальные) подтверждения своей эффективности. Во-вторых, организации и институты могут заключить себя в состояние изоляции и отказа от внешних контактов для того, чтобы обеспечить полное соответствие своей деятельности институционализированным предписаниям, что может повлечь определённое разочарование в этом институте поскольку «институционализированные организации должны не только быть конформными по отношению к мифам, но и поддерживать впечатление, что эти мифы действительно работают» [9, с. 59-60]. В-третьих, организации и институты могут заявить о необоснованности институционализированных требований и своей несовместимости с ними, что приводит к потере таким институтом или организацией легитимности. В-четвёртых, организация и институт могут позиционировать себя как структуры, которые находятся в процессе легитимации: обещание трансформации формальных структур института в целях соответствия легитимированным и рационализированным в обществе элементам. Но такой способ, по сути, констатирует нелегитимность существующей версии института и организации.

Так как указанные выше способы разрешения конфликтных отношений являются частичными, предлагается два других взаимосвязанных метода устранения несоответствия между церемониальными правилами и эффективностью: расцепление (*decoupling*) и логика уверенности (*logic of confidence*). Под расцепле-

нием понимается рассогласованность как между элементами формальной структуры института, так и разобщённость между структурой и функционированием института. Этот процесс характеризуется следующим утверждением: «Поскольку попытки контроля и координации деятельности в институционализированных организациях ведут к конфликтам и потере легитимности, элементы структуры отцеплены от деятельности и друг от друга» [9, с. 60]. Логика уверенности и добросовестности - это факторы, обуславливающие легитимность институционализированных организаций и придающие их деятельности характер полезности даже при несоответствии существующим в данной среде техническим требованиям [9, с. 61].

С этим сопряжено несколько рисков для электронного правительства. Во-первых, такое расцепление приводит к тому, что организации и институты делают процедуры проверки и оценивания собственной эффективности церемониальными. Это ставит под сомнение соответствие между относительно высокими статистическими показателями реализации проектов электронного правительства и реальной отдачей от их реализации. В частности, количество государственных услуг, переведённых в электронную форму, с одной стороны не отражает реальную динамику спроса у населения на эти услуги, а с другой, предоставление указанных услуг может быть организовано в электронной форме только частично и получение результата указанных услуг может требовать личной явки заявителя в органы власти. Во-вторых, расцепление провоцирует развитие неформальных отношений внутри структуры института. В рамках электронного правительства могут развиваться неофициальные практики, различные виды деятельности могут делегироваться на региональный и местный уровень, что приводит к несогласованности мероприятий в данной сфере или проблемам с финансовым обеспечением этих проектов.

Все эти механизмы в конечном итоге направлены на уменьшение неопределённости и сохранение при этом формальной структуры института. Формируется общая атмосфера уверенности и удовлетворённости. При реализации проектов электронного правительства возможна ритуальная приверженность ответственных сотрудников государственных органов легитимированным государством элементам института электронного правительства. Данная ситуация объясняется Дж. Мейером и Б. Роуэном следующим утверждением: «Чем в большей степени структура организации происходит из институционализированных мифов, тем активнее она поддерживает выработанные способы продемонстрировать уверенность, удовлетворённость и добросовестность как внутри, так и вовне» [9, с. 62].

В итоге выделяется несколько основных следствий изоморфизма организаций по отно-

шению к развитой институциональной среде, а именно: 1) расщепление элементов формальной структуры с деятельностью института и структурных элементов между собой; 2) создание ритуалов уверенности и добросовестности функционирования института; 3) избегание проверок и оценивания эффективности института.

Общее же заключение относительно социальной эффективности изоморфных и слабо сцепленных организаций, которое делают Дж. Мейер и Б. Роуэн, «не занимая никакой определенной позиции», состоит в том, что такие институты и организации могут быть неэффективными в краткосрочной перспективе (или на микроуровне). «В то же время они максимизируют долгосрочную эффективность, принуждая своих членов к добросовестной деятельности и придерживаясь общих принципов рациональности, присущих более крупным структурам» [9, с. 63].

На наш взгляд, такой вывод может быть верным только в контексте задач выживания института в данной институциональной среде, но в случае, если задача состоит в воздействии института на институциональную среду с целью вызвать в ней определенные структурные изменения (как в случае с электронным правительством), то конформность будет скорее дискредитировать основную идею института и снижать эффективность реализуемых в данном направлении проектов.

Вместе с тем требования институционального поля не всегда могут противоречить императивам эффективности организаций, функционирующих в данной среде. Необходимо также учитывать возможность стимулирующей функции институтов, влияние которых может повышать эффективность реализации проектов электронного правительства. На такую особенность обращает внимание К. Янг, отмечая, что институты - это сцена, но мастерство исполнения ролей на этой сцене зависит от действующих лиц, - политических акторов [24, с. 232-242].

Переходя к анализу идей П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла, следует отметить что, если значительная часть исследований в рамках теорий организаций на момент написания их статьи «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields» (1983 г.) была посвящена вопросу: «Почему организации столь разнообразны?», проблемам дифференциации и вариативности организаций, то основной смысл усилий П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлла в рамках этой статьи состоял в попытке ответа на противоположный вопрос: «Что делает организации такими похожими?», в стремлении выявить причины бюрократизации и рационализации в обществе, которые одновременно приводят к изоморфизму организаций и институтов [4].

В отличие от Вебера, для которого причинами бюрократизации являлись: во-первых, конкуренция организаций в условиях свобод-

ного рынка; во-вторых, конкуренция между государствами и, в-третьих, требования равной защиты перед законом, П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл считают, что двигатель процессов рационализации и гомогенизации изменился - «бюрократизация и другие формы гомогенизации возникают в результате структуриации организационных полей. А на этот процесс сильно воздействуют государство и профессии, ставшие великими рационализаторами второй половины XX в.» [4, с. 36]. Именно контекст, формируемый сильно структурированными организационными полями, провоцирует единообразие на организационном уровне.

При этом под структуриацией в данном случае понимается процесс институционального определения, состоящий из четырех частей: 1) усиление взаимоотношений между организациями; 2) появление межорганизационных структур; 3) повышение информационной нагрузки на организации и 4) увеличение степени взаимной осведомленности участников друг о друге.

П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл различают два типа изоморфизма: конкурентный и институциональный. Конкурентный изоморфизм предполагает отсеивание неоптимальных форм организаций и институтов и отбор тех форм, которые соответствуют требованиям эффективности, предъявляемым средой. Конкурентный тип изоморфизма предлагается дополнить институциональным, согласно которому «организации конкурируют не только за ресурсы и покупателей, но и за политическую власть и институциональную легитимность, за социальное соответствие среде точно так же, как и за экономическое» [4, с. 39]. Именно институциональный тип изоморфизма рассматривается в качестве средства, полезного при анализе различных факторов современной организационной жизни. Для исследования изоморфных изменений выделяется три механизма институционального изоморфизма в зависимости от причин, обуславливающих институциональные преобразования: принудительный (coercive isomorphism), подражательный (mimetic isomorphism) и нормативный (normative isomorphism). При этом делается важная оговорка: «несмотря на то, что все три типа на практике перемешиваются, они обычно проистекают из различных условий и могут приводить к различным результатам» [4, с. 39].

В рамках исследования электронного правительства этот подход представляется интересным с нескольких позиций. Во-первых, реализация концепта электронного правительства связана с деятельностью совокупности различных организаций, как государственных органов и учреждений, так и предприятий частного сектора. Кластеры и группы этих организаций в процессе структуриации (институционального определения) образуют соответствующие организационные поля, которые определяют направления изоморфных структурных изменений для вновь возникающих проектов в этой сфере и

■ Исследовательские статьи

тем самым влияют на эффективность реализации концепции электронного правительства. Во-вторых, деление механизмов институциональных изоморфных изменений на три типа позволяет выявить и проследить соответствующие факторы влияния на электронное правительство: политическое давление и требования легитимности (принудительный), реакция на неопределенность среды (подражательный) и профессионализация (нормативный).

Рассмотрим особенности действия этих институциональных механизмов с точки зрения электронного правительства. Принудительный изоморфизм обусловлен влиянием институциональной среды, формируемой главным образом государством. Такое влияние возможно через формирование формальной, правовой среды – привязка к финансовому году, годовые отчеты и др. Вместе с тем принудительный изоморфизм возможен также в виде неформальных требований к организациям, к примеру, через культурное давление на их деятельность.

В контексте внедрения электронного правительства принудительный изоморфизм детерминирует гомогенизацию организаций реализующих проекты в сфере информационно-коммуникационных технологий через создание государством жестко регулируемой правовой среды. Избыточное регулирование может создавать проблемы для организаций инновационной направленности, что является серьезным ограничением для развития такой чувствительной сферы как информационные технологии, в которой гибкость и оперативность реагирования на инновации являются ключевыми факторами успеха. Это же ограничение может препятствовать диверсификации практик по развитию электронного правительства на уровне различных субъектов Российской Федерации. Обладая различным ресурсным потенциалом, регионы России могут с разной степенью интенсивности развивать проекты электронного правительства. Вместе с тем, преследуя цели унификации и стандартизации, федеральный законодатель зачастую блокирует на уровне нормативных правовых актов возможности создания региональных государственных информационных систем либо требует их обязательно интегрировать в федеральные аналоги, в частности в таких сферах как идентификация и аутентификация пользователей электронных государственных услуг, осуществление электронных платежей в рамках предоставления государственных услуг и др.

Более тонкая модель принудительного изоморфизма в рамках реализации электронного правительства возможна, например, при тиражировании типовых решений, эффективность которых признана государством, однако их применение не является законодательно обязательным для иных участников процесса развития электронного правительства. Успешный опыт реализации тех или иных проектов в сфере

электронного правительства является весомым аргументом при рекомендации субъектам Российской Федерации использовать соответствующие административно-управленческие схемы координации развития электронных услуг.

В определённой степени примером данного типа изоморфизма можно считать сдвиг в парадигме восприятия электронного правительства в США, произошедший под влиянием событий 11 сентября 2001 г. В этой связи отмечается, что «привычное восприятие электронного правительства в качестве инструмента, повышающего степень удобства предоставления государственных услуг, стимулирования административной реформы и продвижения демократического участия сменилось на отношение к электронному правительству как к средству защиты против террористических угроз» [25, с. 649]. Обращает на себя внимание и то, что в России, также имеют место тенденции к усилению защитной функции информационных и коммуникационных технологий в восприятии этих технологий властью, что свидетельствует о воздействии институциональной среды, формируемой в условиях возрастания угроз международного терроризма. В частности, целевые индикаторы подпрограмм «Безопасность в информационном обществе» государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 гг.)» в действующей редакции 2014 г. дополнены новыми положениями, которые отсутствовали на этапе принятия данной подпрограммы в предыдущей редакции 2013 г. в том числе индикатором – «доля проведённых контрольных мероприятий в сфере противодействия распространению идеологии терроризма, экстремизма, пропаганды насилия в общем количестве запланированных».

Вместе с тем, не все изоморфные тенденции обусловлены принудительным давлением со стороны общества или государства. Подражательный изоморфизм проистекает из ситуации неопределённости технологий деятельности, неоднозначности целей, которые стоят перед организациями. В таких ситуациях организации начинают копировать модели более успешных, с их точки зрения, организаций. Такое моделирование осуществляется как в явном виде через внедрение технологий, успешно освоенных в организациях-лидерах соответствующей отрасли, так и непредумышленно через перемещение сотрудников между различными органами и организациями (к примеру, ротация на государственной службе). Одним из аспектов подражательного изоморфизма является стремление организаций обрести легитимность с точки зрения институциональной среды, следование принятому в данной среде технологическому ритуалу. Важное значение имеет также то, что в высокотехнологичных отраслях альтернатив не так много и организации вынуждены перенимать одну из нескольких успешных моделей.

Подражательный изоморфизм в области внедрения электронного правительства можно проследить на примере усвоения зарубежных моделей предоставления государственных услуг в электронной форме, организации официальных порталов правительственных органов, принципов информационного взаимодействия органов публичной власти и населения. Значимый фактор в этих процессах состоит в том, что при импорте успешных институциональных моделей вопрос их эффективности в российской институциональной среде изучается не достаточно полно. Зачастую такие институты как не отвечающие традиционным культурным и управленческим особенностям социума-реципиента трудно приживаются в новых условиях.

В научной литературе отмечается, что проекты в сфере электронного правительства могут инициироваться различными организациями вследствие того, что схожие проекты готовятся другими организациями из данного институционального поля или по причине убеждения чиновников высокого ранга представителями крупных поставщиков информационно-коммуникационного оборудования и технологий в том, что реализация таких проектов необходима для соответствующих государственных организаций [25, с. 656]. Стремление к соответствию институциональным требованиям, конкуренция за политическую легитимность осуществляемых проектов становится в таких случаях решающим фактором при принятии решений о реализации проектов в сфере электронного правительства.

Третий механизм институциональных изоморфных изменений – нормативный изоморфизм – имеет в качестве главной движущей силы профессионализацию, принадлежность менеджеров и функционеров в соответствующей отрасли к общим профессиональным ассоциациям, образовательным учреждениям. Профессионализация имеет в данном отношении два аспекта. Во-первых, общность взглядов, моделей поведения и принятия решений во многом определяется навыками, полученными в университетах и институтах, готовящих специалистов в данной сфере. Во-вторых, членство в профессиональных организациях (союзах, ассоциациях) приводит к соблюдению принятых в данных организациях норм и правил профессионального поведения. В результате формируются профессиональная этика и стандарты, члены профессионального сообщества становятся в функциональном отношении тождественными, способными без значительных издержек заменять друг друга на соответствующих должностных позициях. Как отмечают П. Дж. Димаджио и У. В. Пауэлл, «поскольку менеджеры и ключевые кадры являются выпускниками одних университетов и их отбор осуществлялся на основе одинаковых критериев, они склонны одинаково смотреть на проблемы, считать нормативно санкционированными одни и те же стратегии, процедуры и структуры,

а также весьма сходным образом подходить к принятию решений» [4, с. 44].

Профессионализация в сфере реализации электронного правительства как фактор нормативного изоморфизма организационных структур с одной стороны может свидетельствовать о развитости данной сферы отношений, наличии сформированной институциональной среды, что способствует успешности проектов в рамках внедрения электронного правительства. С другой стороны, институционально изоморфные процессы могут «продолжаться даже при отсутствии подтверждений каких-либо свидетельств роста внутренней организационной эффективности» [4, с. 45]. Главным здесь является стремление организаций (в том числе государственных органов) обрести легитимность через соответствие профессиональным стандартам деятельности.

Таким образом, теория институционального изоморфизма имеет важное значение в исследованиях, связанных с гомогенизацией организаций и институтов, в том числе в области реализации электронного правительства. Эвристические возможности данного подхода при исследовании электронного правительства обусловлены тем, что он позволяет проследить причины копирования и тиражирования неэффективных практик и организационно-управленческих схем, определить факторы, препятствующие инновационности применяемых государством технологий электронного взаимодействия. Использование теории институционального изоморфизма полезно в тех сферах реализации электронных правительственных технологий, в которых ключевую роль играют плюрализм, горизонтальные управленческие связи, межведомственная координация.

Подводя итог, следует отметить, что рассмотрение электронного правительства с точки зрения неоинституционализма позволяет исследовать на институциональных основаниях процессы политической трансформации, связанные с применением информационных технологий органами публичной власти, что в свою очередь может способствовать формированию более выверенной институциональной среды, необходимой для развития электронного правительства в России.

Внедрение и развитие электронного правительства в России предполагает необходимость определённых политических и институциональных преобразований. Успешность проектов в этой сфере будет определяться комплексом факторов, из которых важнейшим является конгруэнтность норм и стандартов информационного общества и традиционных институтов политического управления в России. Поскольку электронное правительство является для России относительно новой формой организации деятельности властных структур, инновационной моделью взаимоотношений власти с социумом, мероприятия в этой области будут неминуемо

■ Исследовательские статьи

сталкиваться с необходимостью изменения существующих неэффективных государственных институтов, требовать установления новых организационных форм. Перестройки потребует не только формальное правовое поле реализации электронного правительства, но и неформальные практики и стандарты восприятия новых электронных технологий со стороны политического и административного руководства страны. В связи с этим, исследование институциональных аспектов указанных трансформаций целесообразно проводить на основе методологии нового институционализма, позволяющей учитывать всю совокупность институциональных факторов (формальных и неформальных), включая ценностную основу деятельности политических акторов, общее институциональное поле реализации электронного правительства, степень соответствия институциональной прак-

тики достигнутым институциональным соглашениям.

Социологический неоинституционализм позволяет увидеть влияние институциональной среды на становление электронного правительства, выявить на ранних стадиях расхождение целей электронного правительства и реальных форм его реализации, обусловленное действием «логики соответствия», стремлением к конформности организаций, реализующих электронное правительство, существующим неэффективным государственным институтам и практикам. Данный подход также полезен при рассмотрении проблем противоречивости институциональных норм, несоответствия формальных институтов неформальным «правилам игры», которые обладают значительным негативным потенциалом для построения информационного общества в России.

Список литературы

1. Алексеева Т.А. Современные политические теории. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000. 479 с.
2. Аптер Д.И. Сравнительная политология вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х-Д. Клингеманна; пер. с англ. яз. М. Гурвица, А. Демчук, Т.В. Якушева. М.: Вече, 1999. 816 с.
3. Гудин Р.И., Клингеманн Х.-Д. Политическая наука как дисциплина // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х-Д. Клингеманна; пер. с англ. яз. М.Гурвица, А. Демчук, Т.В.Якушева. М.: Вече, 1999. С. 361 - 380.
4. Димаджио П. Дж., Пауэлл У. В. Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // Экономическая социология. Т. 11. № 1 (январь). 2010. С. 35 - 56.
5. Зазнаев О.И. Полупрезидентская система теоретические и прикладные аспекты. Казань: Казанский государственный университет им. В.И.Ульянова-Ленина, 2006. 374 с.
6. Зотов В.Б., Бронников И.А. Информационно-коммуникационные технологии – лейтмотив городского управления // Власть. 2015. № 11. С. 94 - 100.
7. Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Патрушева. М.: ИСП РАН, 2006. 586 с.
8. Кокорхоева Д.С. Современные исследования институтов политической власти (сравнительный анализ теорий) // Научные ведомости Белгородского государственного университета. Серия: История. Политология. 2010. Вып. 7 (78). Т. 14. С. 208 – 217.
9. Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал. // Экономическая социология. 2011. № 1 (январь). Т. 12. С. 44 - 67.
10. Панов П.В. Институционализм(ы): Объяснительные модели и причинность // Полис. Политические исследования. 2015. № 3. С. 39 - 55.
11. Перезолова А.С. Городские электронные референдумы: опыт проекта «Активный гражданин» // Власть. 2015. № 2. С. 108 - 113.
12. Питерс Б. Политические институты: вчера и сегодня // Политическая наука: новые направления / под ред. Р. Гудина, Х-Д. Клингеманна; пер. с англ. яз. М. Гурвица, А. Демчук, Т.В. Якушева. М.: Издательство «Вече», 1999. С. 218 - 234.
13. Радаев В.В. Новый институциональный подход: построение исследовательской схемы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. Т. 4. № 3. С. 109 – 130.
14. Ротстайн Б. Политические институты: общие проблемы // Политическая наука: Новые направления / под ред. Р. Гудина, Х-Д. Клингеманна; пер. с англ. яз. М.Гурвица, А. Демчук, Т.В.Якушевой. М.: Вече, 1999. С. 149 - 179.
15. Сморгунов Л.В. Сравнительная политология: Учебник для вузов. Стандарт третьего поколения. СПб.: Питер, 2012. 448 с.

16. Хасс Дж. Социологический неoinституционализм и анализ организаций (предисловие к разделу) // Вестник Санкт Петербургского университета. Сер. 8, Менеджмент. 2007. № 3. С. 112 - 125.
17. Fountain J.E. Building the virtual state: Information technology and institutional change. Washington, DC: Brookings Institution. 2001. 88 p.
18. March J.G. and Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // The American Political Science Review. 1984. Vol. 78. No. 3 (September). Pp. 734 - 749.
19. Peters G. Institutional theory in political science: The new institutionalism. London, N.Y., Pinter, 1999. 183 p.
20. Riker H. William. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions // American Political Science Review. 1980. No. 2 (June). Iss. 74. Pp. 432 - 447.
21. Seifert J.W. and McLoughlin G.J. State E-Government Strategies: Identifying Best Practices and Applications'. CRS Report for Congress. July 23, 2007. 61 p. URL: <http://www.fas.org/sgp/crs/secretary/RL34104.pdf> (дата обращения: 03.12.2016).
22. Simon A. Herbert. Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization. 2d ed. New York: Macmillan, 1957. 259 p.
23. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. 284 p. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (дата обращения: 03.12.2016).
24. Yang K. Neo-Institutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain // Science Computer Review. 21(4). 2003. Pp. 232 - 242.
25. Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. // Government Information Quarterly. 24 (3). 2007. Pp. 646 - 665. URL: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (дата обращения: 03.12.2016).
26. Zucker G. Lynne. The Role of Institutionalism in Cultural Persistence // The New Institutionalism in Organizational Analysis. Ed. by Powell and DiMaggio. Pp. 83 - 107.

Об авторах

Ян Ильич Ваславский – к.полит.н., доцент кафедры политической теории МГИМО, директор Института международных отношений и управления МГИМО. E-mail: y.vaslavskiy@inno.mgimo.ru.

Сослан Валерьевич Габуев – аспирант кафедры политической теории МГИМО. E-mail: s.gabuev@gmail.com.

NEO-INSTITUTIONAL APPROACH TO THE STUDY OF ELECTRONIC GOVERNMENT

Y. Vaslavskiy, S. Gabuev

Moscow State Institute of International Relations (University), 76, Prospect Vernadskogo, Moscow, 119454, Russian Federation.

Abstract: *The article is devoted to the neo-institutional approach as a methodological basis in the study of electronic government. In this article substantiates the choice of neo-institutional approach to the study of the processes of implementation of information and communication technologies in the activity of state institutions, analyzes the differences of neoinstitutionalism from traditional institutional approach, considers the features of the different directions of neo-institutionalism, namely sociological, historical and rational choice theory. Attention is paid to the reasons for the renewed interest in political institutions in political science. The article emphasizes the importance of considering the electronic government as an institution, and the conditions for its implementation in the Russian political system as the institutional environment. The authors pay special attention to the variety of sociological neo-institutionalism, used, in addition to political science in sociology of organizations. The article substantiates the value of using sociological institutionalism to explore the electronic government based on a comparative analysis of e-government projects in Russia and abroad and explores its heuristic capabilities. It examines the impact of the system of norms and values of the institutional environment on the processes of formation and development of electronic government in Russia. The research capacity of this theory is due to the fact that it allows us to trace the reasons for copying and replication of inefficient practices and organizational and management schemes, to identify the factors impeding innovation use by the state of electronic interaction technologies. It is emphasized that the use of the theory of institutional isomorphism is useful in the sphere of implementation of electronic technologies, in which a key role play pluralism, horizontal managerial communication, inter-agency coordination.*

■ Исследовательские статьи

Key words: neoinstitutionalism, institutional approach, e-government, sociological neoinstitutionalism, methodology.

References

1. Alekseeva T.A. *Sovremennye politicheskie teorii* [Modern political theory]. Moscow, Rossiiskaia politicheskaia entsiklopediia (ROSSPEN) Publ., 2000. 479 p. (In Russian).
2. Apter D.E. Comparative Politics, Old and New. *A New Handbook of Political Science*. Ed. by R.E. Goodin, H.-D. Klingemann. New York, OUP Oxford, 1998. Pp. 372 – 397. (Russ. ed.: Apter D.I. Sravnitel'naia politologiia vchera i segodnia. *Politicheskaia nauka: novye napravleniia*. Ed. by R. Gudin, Kh-D. Klingemann. Moscow, 1999. Pp. 361-380.)
3. *A New Handbook of Political Science*. Ed. by R.E. Goodin, H.-D. Klingemann. New York, OUP Oxford, 1998. 864 p. (Russ. ed.: Politicheskaia nauka kak distsiplina. *Politicheskaia nauka: novye napravleniia*. Moscow, Veche Publ., 1999. 816 p.)
4. Dimadzhio P. Dzh., Pauell U.V. Novyi vzgliad na «zheleznuu kletku»: institutsional'nyi izomorfizm i kollektivnaia ratsional'nost' v organizatsionnykh poliakh [A new look at the "iron cage": Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields]. *Ekonomicheskaiia sotsiologiia*, vol. 11, no. 1, 2010, pp. 35 - 56. (In Russian)
5. Zaznaev O. I. *Poluprezidentskaia sistema teoreticheskie i prikladnye aspekty* [Semipresident system theoretical and applied aspects]. Kazan', Kazanskii gosudarstvennyi universitet im. V.I.Ul'ianova-Lenina, 2006. 374 p. (In Russian)
6. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Informatsionno-kommunikatsionnye tekhnologii – leitmotiv gorodskogo upravleniia [Information and communication technologies - the leitmotif of urban governance]. *Vlast'*, 2015, no. 11, pp. 94 - 100. (In Russian)
7. Instituttsional'naia politologiia: Sovremennyi institutsionalizm i politicheskaia transformatsiia Rossii [Institutional Political Science: Modern institutionalism and political transformation of Russia]. Ed. by S.V. Patrushev. Moscow, ISP RAN Publ., 2006. 586 p. (In Russian)
8. Kokorkhoeva D.S. Sovremennye issledovaniia institutov politicheskoi vlasti (sravnitel'nyi analiz teorii) [Current research institutions of political power (comparative analysis of theories)]. *Nauchnye vedomosti Belgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. Serii: Istorii. Politologiia*, 2010, no. 7 (78), vol. 14, pp. 208 – 217. (In Russian)
9. Meier Dzh., Rouen B. Instituttsionalizirovannye organizatsii: formal'naia struktura kak mif i tseremonial [Institutionalized organization: Formal structure as a myth and ceremony]. *Ekonomicheskaiia sotsiologiia*, 2011, no. 1, vol. 12, pp. 44 - 67. (In Russian)
10. Panov P.V. Instituttsionalizm(y): Ob"iasnitel'nye modeli i prichinnost' [Institutionalism (s): Explanatory models and causality]. *Polis. Politicheskie issledovaniia*, 2015, no. 3, pp. 39 - 55. (In Russian)
11. Perezolova A.S. Gorodskie elektronnye referendumy: opyt proekta «Aktivnyi grazhdanin» [Urban Electronic referendum: the experience of "Active Citizen" project]. *Vlast'*, 2015, no. 2, pp. 108 - 113. (In Russian)
12. Peters B.G. Political Institutions: Old and New. *A New Handbook of Political Science*. Ed. by R.E. Goodin, H.-D. Klingemann. New York, OUP Oxford, 1998. Pp. 205 – 222. (Russ. ed.: Piters B. Politicheskie instituty: vchera i segodnia. *Politicheskaia nauka: novye napravleniia*. Ed. by R. Gudin, Kh-D. Klingemann. Moscow, 1999. Pp. 218-234.)
13. Radaev V. V. Novyi institutsional'nyi podkhod: postroenie issledovatel'skoi skhemy [A new institutional approach: building a research scheme]. *Zhurnal sotsiologii i sotsial'noi antropologii*, 2001, no. 3, vol. 4, pp. 109 – 130. (In Russian)
14. Rothstein B. Political Institutions: An Overview. *A New Handbook of Political Science*. Ed. by R.E. Goodin, H.-D. Klingemann. New York, OUP Oxford, 1998. Pp. 133 – 166. (Russ. ed.: Rotstain B. Politicheskie instituty: obshchie problem. *Politicheskaia nauka: Novye napravleniia*. (red. R. Gudin, Kh-D. Klingemann). Moscow, 1999. Pp.149-179.)
15. Smorgunov L.V. *Sravnitel'naia politologiia: Uchebnik dlia vuzov. Standart tret'ego pokoleniia* [Comparative Political Science: Textbook for universities. the third generation standard]. St. Petersburg, Piter Publ., 2012. 448 p. (In Russian)
16. Khass Dzh. Sotsiologicheskii neoinstituttsionalizm i analiz organizatsii (predislovie k razdelu) [Neoinstitutionalism Opinion and analysis organizations (preface to the list)]. *Vestnik Sankt Peterburgskogo universiteta. Ser. 8, Menedzhment*, 2007, no. 3, pp. 112–125. (In Russian)
17. Fountain J.E. *Building the virtual state: Information technology and institutional change*. Washington, DC: Brookings Institution. 2001. 88 p.

18. March J.G. and Olsen J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 1984, vol. 78, no. 3, pp. 734 - 749.
19. Peters G. *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London, New York, 1999. 183 p.
20. Riker H. William. Implications from the Disequilibrium of Majority Rule for the Study of Institutions. *American Political Science Review*, 1980, no. 2, iss. 74, pp. 432 - 447.
21. Seifert J.W. and McLoughlin G.J. *State E-Government Strategies: Identifying Best Practices and Applications*, CRS Report for Congress, July 23, 2007. 61 p. Available at: <http://www.fas.org/sgp/crs/secretcy/RL34104.pdf> (Accessed: 03.12.2016).
22. Simon A. Herbert. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, 2d ed. New York, Macmillan Publ., 1957. 259 p.
23. *United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want*. 284 p. Available at: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (Accessed: 03.12.2016).
24. Yang K. Neo-Institutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. *Science Computer Review*, no. 21(4), 2003, pp. 232 - 242.
25. Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 2007, no. 24, pp. 647 – 665. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X07000056> (Accessed: 03.12.2016).
26. Zucker G. Lynne The Role of Institutionalism in Cultural Persistence. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Ed. by Powell and DiMaggio. Pp. 83-107.

About the authors

Yan I. Vaslavskiy – PhD, Political Science, Associate Professor, Department of Political Theory, Faculty of Political Science, MGIMO University, Director, School of Government and International Affairs, MGIMO University. E-mail: y.vaslavskiy@inno.mgimo.ru.

Soslan V. Gabuev – graduate student, Department of Political Theory, Faculty of Political Science, MGIMO-University. E-mail: s.gabuev@gmail.com.