

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ОТ СЕРВИСНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ К НОВОЙ ПАРАДИГМЕ УПРАВЛЕНИЯ

**В. С. Авдонин**

Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук,  
Российская Федерация, 117418, Москва, Нахимовский пр., 51/21

**Е. Ю. Мелешкина**

Институт научной информации по общественным наукам Российской академии наук,  
Российская Федерация, 117418, Москва, Нахимовский пр., 51/21

В статье анализируются концептуальные подходы к развитию электронного правительства, выявляются факторы, способствующие его успешному внедрению. На двух примерах (Эстонии и Германии) показывается влияние различных комбинаций этих факторов. Авторы приходят к выводу, что для успешного развития электронного правительства необходимо сочетание ряда разнообразных факторов, включая особенности политических институтов, политического режима, политических акторов и политической культуры, а сам этот процесс влечет за собой изменения этих аспектов политической жизни и шире — изменения в характере государственного управления и участия. Специфика и темпы этих изменений в свою очередь также зависят от совокупности уникальных для той или иной страны факторов. На примере Эстонии и Германии, стран с относительно сходными демократическими политическими режимами, авторы показывают, что значительные экономические ресурсы, стратегическое планирование на государственном уровне и политические режимы не всегда являются достаточными объяснительными факторами успешного развития электронного правительства. Важными обстоятельствами могут быть сравнительно небольшой размер государства, перспективное видение политических акторов, совпадение интересов государственных и частных структур, готовность политиков к реформированию системы управления, создание условий для институциональной кооперации и согласования намерений и действий заинтересованных акторов. В результате авторы приходят к выводу о том, что перспективы дальнейших исследований в области развития электронного правительства связаны с изучением уникальных национальных совокупностей факторов, объясняющих особенности моделей электронного правительства и их эволюцию в той или иной стране.

**Ключевые слова:** государственное управление, электронное правительство, политические акторы, политическое представительство, политическое участие, государство.

Появление компьютеров в значительной степени сократило транзакционные издержки на обработку и передачу информации. В 1990-х годах распространение интернета и компьютерных сетей создало новые возможности в сфере государственного управления. В настоящее время развитие социальных медиа и новых инструментов виртуальной коммуникации способствует организацион-

ной и институциональной трансформации системы государственного управления и взаимодействия государства с обществом. Сравнительно новое явление в политической жизни — использование цифровых технологий в процессе государственного управления, создание и развитие электронного правительства. Несмотря на то что электронное правительство появилось относительно недавно, сегодня оно уже довольно широко распространено и можно констатировать, что процесс его внедрения имеет свою специфику в разных странах: темпы его развития и функциональные особенности отличаются.

В статье показываются возможности исследования развития электронного правительства с помощью различных концептуальных подходов, выявляются факторы, объясняющие отличия этого явления в разных странах, демонстрируется вариативность его развития в двух странах с разными конфигурациями факторов — Эстонии и Германии.

### **КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Несмотря на то что электронное правительство привлекает значительное внимание исследователей, соответствующая литература в основном носит либо эмпирический характер, либо в концептуальном плане рассматриваются лишь отдельные аспекты этого явления. Существует потребность в концептуальных работах, рассматривающих организационную трансформацию, публичные услуги (public service) и публичную ценность реализации проекта электронного правительства в целом. Появление подобных работ позволило бы комплексно проанализировать те изменения государственных институтов и систем управления, которые приносит внедрение электронного правительства.

В научной литературе используется несколько концептуальных подходов, с помощью которых анализируется электронное правительство (e-government) (подробнее см.: [Kneuer, 2019; Twizeyimana, Anderson, 2019]). Первоначально в работах, посвященных этому явлению, преобладали концептуализация ad hoc и понимание электронного правительства в узком инструментальном смысле, что получило наименование «сервисный» подход. Электронное правительство интерпретировалось преимущественно как предоставление государственных услуг онлайн. Такое понимание отражало принцип «сервис сначала, демократия потом», который, как правило, был распространен в практических инициативах по развитию электронного правительства [Clift, 2003].

В дальнейшем некоторые авторы работ, посвященных использованию цифровых технологий в процессе взаимодействия между государством и обществом, стали проводить различие между электронным правительством (e-government) и электронным управлением (e-governance), пытаясь учесть представительные и партисипаторные аспекты политического управления в условиях цифровизации, что приводило к расширению чисто «сервисного» подхода [Clift, 2003].

Некоторые исследователи продолжали употреблять эти два термина как синонимы [Local electronic government... 2004, p. 11] или, объединяя сервисный

и партисипаторный аспекты при концептуализации электронного правительства, использовали только термин e-government.

Например, в определении Гил-Гарсия под электронным правительством понималось использование информации и технологий коммуникации для обеспечения общественных услуг, улучшения управленческой эффективности и продвижения демократических ценностей и механизмов. В тоже время подчеркивались функции интенсивного информирования и развития общества знания [Gil-Garcia, 2005, p. 27]. Похожим образом понимали электронное правительство Никсон и Кутраку. Они подчеркивали, что электронное правительство — это не только обеспечение услуг; электронное правительство — это прежде всего взаимоотношения с гражданами и то, как демократическое правительство действует от их имени [E-government in Europe, 2007, p. xix]. Такой расширенный подход можно назвать модернизационным, рассматривающим e-government как новую форму управления, ведущую к модернизации всего комплекса управленческих отношений. Именно в таком ключе он используется и в последних работах, посвященных практике [Scholta, Mertens, Kowalkiewicz, Becker, 2019] и методологии [Tate, Bongiovanni, Kowalkiewicz, Townson, 2018] электронного управления.

Среди услуг, предоставляемых электронным правительством, обычно выделяют четыре группы: услуги государства для граждан, услуги государства для бизнеса, услуги по взаимодействию между различными государственными органами и услуги, связанные с участием граждан в политической жизни и управлении [Palvia, Sharma, 2016]. Последняя группа услуг напрямую соотносится с распространенными в исследовательской литературе понятиями «электронная демократия» (e-democracy) и «электронное участие» (e-participation).

Модернизационный подход предполагает возможность интерпретации электронного правительства как «общественной ценности», оценки его «способности... обеспечивать повышенную эффективность для правительства, улучшенные услуги для граждан и социальную ценность, такую как инклюзивность, демократия, прозрачность и участие» [Twizeyimana, Anderson, 2019, p. 168]. Акцент в концептуализации электронного правительства на прозрачность (transparency), открытость (openness), инклюзивность (inclusiveness) участников, подотчетность (accountability), общественную ценность (public value) явно обозначил переход к широкой политической и ценностной трактовке этого управленческого феномена.

Примечательно, что этот широкий подход к электронному правительству получил распространение не только в научных исследованиях, но и в документах влиятельных международных организаций — ООН, ОЭСР, Всемирного банка, ЕС и др. Например, ЮНЕСКО определяет электронное управление следующим образом: «Электронное управление — это использование информационных и коммуникационных технологий в общественном секторе для улучшения информирования и обеспечения услугами, стимулирования участия граждан в процессе принятия решений и обеспечения большей подотчетности, транспарентности и эффективности правительства» (цит. по: [Palvia, Sharma, 2016]). Этот же подход использовался и для определения параметров оценки элек-

тронного правительства в развернутой с 2001 г. ООН обширной программе эмпирических исследований: UN E-Government Survey. А ОЭСР приняла специальное решение о содействии культуре управления, соответствующей принципам прозрачности, честности, подотчетности, участия заинтересованных сторон в поддержке демократии и инклюзивного роста» [OECD...].

Для исследования электронного правительства как института, способствующего трансформации всей системы государственного управления, весьма полезными также могут быть подходы, представленные в литературе, посвященной организационным трансформациям в связи с развитием информационных технологий.

Таких подходов, или направлений, исследования взаимосвязи организационных и технологических трансформаций три [Eshet, 2004]. Первое направление основывается на технологическом детерминизме и предполагает понимание технологий как мощных инструментов трансформации и изменения социальных структур. Второе, напротив, допускает определяющее влияние социальных факторов и рассматривает социальных акторов, включая граждан, консультантов по информационным технологиям и т.д., как определяющую силу изменения этих технологий. Третье предполагает совмещение первого и второго.

На наш взгляд, социально-технологические теории второго направления могут иметь важное значение в развитии и обосновании широкого (модернизационного) подхода в исследовании электронного правительства, о котором говорилось выше. Их институциональные парадигмы предполагают, что целостная структура может произвести трансформацию управления посредством процесса внедрения цифровых технологий, который включает не только развитие собственно технологий, но и изменение контекста, форм организации и институциональных механизмов [The global skills...]. Ключевым моментом в этом является важная роль институтов, которые определяют рамки правил взаимодействия между людьми и применением информационных технологий [Kaiser, 2004]. Это позволяет увидеть факторы контекста, затрудняющие изменения политических структур и отношений под влиянием новых технологий или благоприятствующие им.

Эти теории рассматривают организации как системы, построенные на взаимодействии двух взаимосвязанных подсистем (социальной и технологической). С точки зрения этого подхода технологические подсистемы могут быть представлены как совокупность процессов, задач и технологий, необходимых для трансформации импульсов на «входе» системы в решения на «выходе». А социальные подсистемы включают в себя людей, отношения, систему вознаграждения и власти. С учетом взаимодействия между этими системами можно объяснить организационные изменения, следующие за внедрением новых технологий [A common European framework].

С точки зрения социотехнологических теорий, информационные технологии — только один из компонентов социотехнологической системы. Рассмотрение таких систем в целостности позволяет прийти к выводу, что до тех пор, пока процессы, люди, культуры и структуры остаются неизменными, потенциал

современных технологий не будет полностью реализован [Information... 2015]. Важными оказываются организационные, политические и экономические факторы, что демонстрируется рядом исследований, в том числе посвященных сравнению публичного и частного секторов [Gupta, Chopra, Kakani, 2017], которое показывает, что бюрократическая природа общественного сектора является более существенным препятствием и вызовом, чем само по себе внедрение новых технологий.

С точки зрения данного подхода ключевой задачей в успешном развитии политических институтов, в том числе электронного правительства, в цифровую эпоху является способность управленческих структур к организационным изменениям. Используя данную модель, мы можем разделить изменения, происходящие под влиянием внедрения информационных технологий, на два условных типа: первого порядка и второго. Если изменения первого порядка предполагают небольшое количество затрагиваемых ими аспектов функционирования института или конкретной организации и только внутриорганизационные изменения, то изменения второго порядка являются многоаспектными и многоуровневыми. Они предполагают изменения отношений между организациями, а также специфики различных процессов, культуры и общей структуры функций и взаимосвязей в системе. Первоначально в общественном секторе внедрение информационных технологий вызывает изменения первого порядка, которые происходят преимущественно на рабочих местах. Постепенно организационные изменения нарастают, и возникают изменения второго порядка. Изменения воздействуют и распространяются вертикально по организационной пирамиде и горизонтально среди разных ее элементов. Помимо изменений, затрагивающих работников, занятых операционной деятельностью, влияние новых технологий распространяется и на специалистов другого профиля (например, менеджеров) и предполагает изменения в организационной культуре и приспособлении организационной структуры к новым потребностям как на организационном, так и на межорганизационном уровне [Banerjee, Ma, Shroff, 2015].

В целом социотехнологический подход позволяет анализировать сложный механизм взаимного влияния социальной организации и технологических систем как стадийный процесс.

Развивающиеся ИТ-решения создают возможности в плане предложения услуг и увеличения прозрачности. Посредством использования электронных услуг правительство может улучшить эффективность публичной администрации, использование информационных технологий может способствовать трансформации функций управленческого аппарата по отношению к гражданам, бизнесу и другим подразделениям системы управления [Kaiser, 2004]. Постепенно организации приспосабливаются к частым изменениям в информационных технологиях и операционных системах [Kim, Shin, Kim, Lee, 2011].

В свою очередь у граждан, экономических акторов и поставщиков услуг постоянно возникают новые потребности, запросы и ожидания относительно развития ИТ-технологий. Это побуждает подразделения компьютерных технологий обновлять системы и сервисы. Развитие операционной составляющей стиму-

лируется также различными инициативами по развитию электронного правительства. Это способствует возрастанию кооперации и функциональной совместимости систем и услуг организаций публичного сектора [Nordhaug, 1993]. Правительственные структуры должны хорошо взаимодействовать с другими тесно связанными стейкхолдерами. В перспективе это может привести к изменению общественной администрации в сторону сетевой организации и открытой формы правительства.

Цифровизация публичных услуг, как отмечалось выше, — это средство создания и увеличения их публичной ценности. Это происходит, во-первых, если процесс принятия решений включает различных стейкхолдеров, особенно перспективных пользователей («соавторов») из государственного, частного секторов и гражданского общества [Schuppan, 2010]. Во-вторых, при достижении потребностей пользователей и приспособлении к меняющимся общественным ценностям наблюдается инновационное развитие, а не традиционный «водопадный» характер увеличения государственных услуг [Schulz, Schuppan, 2011]. В-третьих, по мере роста плюрализма интересов увеличивается транспарентность через реализацию принципа открытости правительства [Schulz, Schuppan, 2012].

#### **ВЫЗОВЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ В РАЗВИТИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

Электронное правительство широко распространяется в мире. В то же время размах и специфика этого явления в разных странах различны. В 2020 г. в рейтинге, составленном на основе оценки развития электронного правительства 193 членов ООН, учитывающей охват и качество онлайн-услуг, состояния телекоммуникационной инфраструктуры и существующего человеческого потенциала, первые три места занимали Дания, Республика Корея и Эстония. Дальше следовали Финляндия, Австралия, Швеция, Великобритания, Новая Зеландия, США, Нидерланды, Сингапур, Исландия, Норвегия и Япония [Исследование ООН, 2020].

В группу с наименьшим совокупным рейтингом входили в основном страны Африки (Центрально-Африканская Республика, Республика Чад, Эритрея, Гвинея-Бисау, Нигер, Сомали и Южный Судан) и Корейская Народно-Демократическая Республика.

Южная Корея (Республика Корея) — лидер в развитии электронного правительства в Азии. Кроме того, она играет ведущую в мире роль в предоставлении онлайн-услуг. Дания занимает лидирующие позиции в мире согласно этому рейтингу уже несколько лет, а Эстония демонстрирует значительный рост показателей, свидетельствующих о развитии электронного правительства [Исследование ООН, 2020].

Авторы доклада «Исследование ООН: Электронное правительство 2020» делают вывод о том, что все страны — лидеры рейтинга показывают «постоянство и прогресс в области их стратегической цифровой политики и в координации и осуществлении их цифровых государственных услуг». В них осуществляется общенациональная политика управления данными и предоставления услуг

государственных и местных органов власти, объединенных на национальном портале электронного правительства как «единое окно», ориентированных на интересы граждан специализированных порталов. В целом для этих стран характерна ориентация на удовлетворение интересов граждан в процессах межведомственных взаимодействий путем создания системы «единого окна». Помимо этого, пользователи могут создавать единый индивидуальный портфель услуг на основе своих предпочтений [Исследование ООН, 2020, с. 13–14].

Вместе с тем и в развитых, в том числе демонстрирующих высокие достижения в области электронного правительства, и в развивающихся странах существуют ограничения, затрудняющие его функционирование. Решения, принимаемые даже умными, образованными и имеющими благие намерения политическими акторами, не всегда приводят к ожидаемым ими результатам. Подобные случаи невозможно объяснить только тем, что рациональные акторы действовали, исходя из своих партикулярных целей. Точно так же невозможно объяснить успех или провал отдельных инициатив только с помощью обращения к структурным факторам, находящимся вне контроля политических акторов. Комплексный подход к проблеме предполагает, что рациональные акторы иногда действуют намеренно на основе собственных интересов, а иногда ненамеренно. Но в любом случае они действуют внутри институтов, которые определяют правила игры [North, 1990; Denzau, North, 1994]. Такое понимание противоречит технологическому детерминизму, присутствующему в ряде работ, посвященных электронному правительству, и в ряде практических политических инициатив, акцентирующих внимание на технологиях. Институты, идеи, сети и их взаимодействие влияют на то, как технологии используются правительством и гражданами.

Значительный и лонгитюдный объем исследований электронного правительства, проведенный такими международными организациями, как ООН, Всемирный банк, ОЭСР и др., позволил создать обширную эмпирическую базу данных и дал возможность исследовать факторы, воздействующие на его развитие. О некоторых из них можно судить уже вполне определенно, другие требуют дальнейших исследований.

Первая группа включает в себя особенности технологического развития. Среди них — проблемы конфиденциальности и безопасности, состояние инфраструктуры. Именно успехи в экономическом и технологическом развитии создают базовые условия для формирования электронного правительства.

Вторая группа — финансовые ресурсы. От их наличия во многом зависят возможности технологического развития и реализация различных проектов, особенно крупномасштабных реформ. Однако, по мнению заместителя Генерального секретаря ООН по экономическим и социальным вопросам Лю Чжэньмина, несмотря на то что рейтинг развития электронного правительства коррелирует с уровнем дохода страны, финансовые ресурсы не единственный его фактор. Важны также стратегическое лидерство и приверженность передовым электронным услугам [Исследование ООН, 2020], которые можно отнести к последующим группам факторов. Как показывает исследование ООН, «даже страны с ограниченными ресурсами могут достичь прогресса в предоставлении

онлайн-услуг и развитию электронного правительства, если их поддерживают другими способами (например, посредством мудрого руководства, благоприятной политической среды или международного сотрудничества)» [Исследование ООН, 2020, с. 24].

Третья группа — организационно-управленческие факторы. К ним относится поддержка на высоких уровнях управленческой иерархии, сопротивление или благоприятное отношение к переходу на электронные способы работы, наличие квалифицированного персонала и системы обучения, общих руководящих принципов и идеальной инфраструктуры взаимодействий между департаментами и агентствами и т. п.

Четвертая группа — социальные и социокультурные факторы. Они связаны с возможностью пользования электронными услугами большим количеством людей и разных групп интересов. Эта группа включает наличие или отсутствие «цифрового разрыва», уровень культуры, различия в образовании и доходах, отсутствие понимания потребностей и ожиданий пользователей [Gascó, 2003]. Как отмечает Лю Чжэньмин, пандемия обновила и усилила роль электронного правительства в плане предоставления общественных услуг, так же как и инновационных услуг. Используются инновационные способы урегулирования кризиса в области контактов, здоровья, онлайн-обучения и занятости.

Пятая группа — особенности политических институтов и организации власти, способствующие или препятствующие открытости принятия решений, подотчетности власти и развитию. Эта группа включает не только качество регулирования общественной сферы, государственного управления самого по себе, которое играет существенную роль в определении перспектив развития электронного правительства. В эту группу можно отнести и другие особенности организации власти и взаимодействия между гражданами и государством.

Если некоторые факторы проявляются довольно отчетливо, то другие влияют на развитие электронного правительства не столь определенно. Например, некоторые исследователи выделяют такой фактор, как форма устройства и степень централизации государства. В этой связи можно сказать, что присутствие среди стран, добившихся наибольших успехов в работе электронного правительства, Дании, Эстонии, Республики Корея и Сингапура неслучайно. Все они сравнительно небольшие и унитарные государства с высоким уровнем технологического развития. В странах, имеющих федеративное правление и заметную децентрализацию, эти процессы идут сложнее, так как в них требуются дополнительные усилия по согласованию решений по вопросам электронного правительства, по выстраиванию взаимодействий между разными уровнями власти, а также конкретизация этих вопросов применительно к каждому уровню. С этим фактором иногда связывают относительно медленное развитие электронного правительства в такой высокоразвитой стране, как Германия, отличающейся сильным федерализмом и муниципальной автономией. Тем не менее рост показателей электронного правительства в ряде государств с федеративным устройством (США, Австралия и др.) демонстрирует, что роль этого фактора далеко не всегда является решающей.

Таким же неочевидным фактором является и характер политического режима, степень его демократичности. Некоторые исследователи отмечают, что в целом модели электронного правительства лучше развиваются в странах с демократическими политическими режимами, что объясняется их стремлением к прозрачным и интерактивным отношениям с гражданами [Moon, 2005]. Однако в последнее десятилетие (с рубежа 2010-х годов) наблюдается активизация развития электронного правительства и в странах с автократическими режимами. Предполагается, что это отражает рост заинтересованности таких режимов в повышении эффективности управления, в его технологическом обновлении, а также в создании дополнительных средств по ограничению коррупции [Rød, Weidmann, 2015]. Примерами здесь обычно называют Китай и монархии Персидского залива, где развитие электронного правительства идет довольно активно [Kneuer, Harnisch, 2016, p. 554].

Ряд исследователей полагает, что электронное правительство может помочь автократиям укреплять управленческую легитимность (output legitimacy) и создавать вместо демократических институтов симулякры демократической легитимности (input legitimacy), имитируя интерактивный диалог государства и граждан. Для некоторых из них это могло стать долгосрочной стратегией, что способствовало вложению средств в проекты электронного правительства, и сказаться на росте соответствующих показателей. В этой связи упоминается и еще один аспект — формирование с помощью электронного управления механизмов «обратной подотчетности», т. е. контроля за гражданами со стороны правительства [Roberts et al., 2019; Гельман, 2021].

В целом влияние автократий на развитие электронного правительства пока недостаточно изучено. В частности, большего внимания исследователей требует влияние на этот процесс различных типов автократических режимов (традиционных, военных, однопартийных, персоналистских и т. д. автократий), а также режимов, относящихся к так называемой серой зоне и не обладающих четкими признаками автократий и демократий.

В целом в разных странах складываются уникальные сочетания факторов, обуславливающих специфику моделей электронного правительства, отличающихся по ряду параметров: степени формализации стратегии, централизации и участия экономических акторов и ряду других. В статье мы не ставим перед собой задачу создать классификацию моделей и провести сравнительный анализ влияния различных факторов на исследуемое явление. Для этого необходимо специальное исследование. Вместе с тем примеры, к которым мы обращаемся, позволяют увидеть, что даже в развитых демократических странах, в том числе демонстрирующих успехи в развитии электронного правительства, существует разнообразие моделей и факторов, на них влияющих.

## **РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЭСТОНИИ И ГЕРМАНИИ**

В нашей статье мы остановимся на двух случаях. Это Эстония, демонстрирующая значительные успехи в развитии электронного правительства не только среди посткоммунистических государств, но и занимающая лидирующие по-

зиции в мире; и Германия, где имело место замедление развития электронного правительства. Являясь демократиями, эти страны различаются по ряду параметров (см. табл.). Среди них не только размер экономики, но и размер территории и населения, унитарная и федеративная структура, различное институциональное наследие и опыт реформ в области государственного управления. Модели электронного правительства в этих странах, как и темпы его развития, также различаются.

Таблица. Некоторые показатели развития Эстонии и Германии

	Эстония	Германия
Население, чел.	1 325 000 (2020)	83 132 799 (2019)
ВВП на душу населения, долл. (2020)	22 976	45 466
Безработица, %	7,8	4,3
Затраты на НИОКР, %	1,4	3,1
Индекс восприятия коррупции (2020)	75	80
Простота ведения бизнеса (2020)	80,62	79,71

Составлено по: <https://knoema.ru/atlas> (дата обращения: 20.05.2021).

В Эстонии гражданам и бизнес-структурам доступен очень широкий спектр онлайн-услуг. В частности, с 2000 г. в Эстонии стало возможным подавать электронные налоговые декларации, и уже в 2010 г. таким образом было подано 92 % деклараций<sup>1</sup>. В 2000 г. кабинет министров перешел к безбумажным заседаниям с использованием электронного документооборота. Европейская комиссия признала проект перевода на электронную документацию государственных учреждений, в результате реализации которого около 500 государственных и муниципальных организаций стали использовать электронный документооборот, лучшим в Европе<sup>2</sup>.

Эстония стала первой в мире страной, где осуществляется электронное голосование. В 2005 г. оно применялось на выборах в местные органы власти, а уже в 2007 г. — на парламентских выборах. Первоначально доля избирателей, воспользовавшихся этими возможностями, была невелика. Однако со време-

<sup>1</sup> Декларации подали более 70 % налогоплательщиков/ ERR. 7.03.2011. URL: <https://rus.err.ee/128986/deklaracii-podali-bolee-70-nalogoplatelwikov> (дата обращения: 01.02.2021).

<sup>2</sup> Европа сильно хвалит наше э-государство/ Dv.ee. 20.11.2009. URL: <https://web.archive.org/web/20130502231612/http://www.dv.ee/?PublicationId=bf73c3e7-07df-47a5-b2bd-9128fda5ebc9> (дата обращения: 25.12.2020).

нем она росла, и на парламентских выборах 2019 г. электронным голосованием воспользовались уже 43,8 % избирателей<sup>3</sup>.

Исследования, посвященные электронному правительству, выделяют ряд факторов, объясняющих успех электронного правительства Эстонии (см. обзор исследований в [Ernsdorff, Verbec, 2007]). Эти факторы включают агентивные и структурные, например, членство в Европейском союзе, стратегическое мышление правительства относительно внедрения электронной демократии, внимание и позитивное отношение к политике в области высоких технологий, инновационное мышление и развитие нормативной базы, экономический рост и макроэкономическая стабильность в стране [Ernsdorff, Verbec, 2007, p. 171].

Вместе с тем влияние некоторых из этих факторов (в частности развитие нормативной базы) несколько преувеличивается. Так, например, в Эстонии нет подробно сформулированной стратегии развития электронного правительства, или специального правительственного учреждения, или министерства по развитию информационного общества, как, например, в Германии. Появившиеся в 1988 г. «Принципы информационной политики» были документом, в котором намечена самая общая стратегия, и все последующие документы были очень специфичными [Krull, 2003, p. 49]. Формальное законотворчество в области высоких технологий, как и в других областях общественного сектора, минимальное. Согласно эстонскому подходу к электронному правительству, ключевым является внедрение, а не производство избыточных документов и создание дополнительного пласта бюрократии [Krull, 2003]. Стандартная критика местных экспертов заключалась в том, что эстонское правительство не имело ясного видения и рабочего плана, отсутствовала четкая кооперация между различными правительственными агентствами и между частным и общественным сектором [Krull, 2003, p. 49]. Тем не менее эстонское электронное правительство функционирует достаточно успешно по сравнению с другими странами, особенно Восточной Европы, и без этих документов и формализованной кооперации. В то время как многие страны, где есть эти документы и более четкая кооперация, отстают от Эстонии в плане функционирования электронного правительства.

Важную роль в подобном успехе в Эстонии сыграло совпадение целей двух групп рациональных акторов (специалистов в области IT-технологий и политических реформаторов), несмотря на различие их интересов. Сообщество специалистов в области высоких технологий было заинтересовано в применении знаний на практике, а политические лидеры рассматривали IT как средство, позволяющее достичь более эффективного и минимально затратного управления.

Специфика эстонского случая заключалась также в активном участии в обеспечении услуг электронного правительства частного сектора. Это выразилось не только в появлении множества IT-компаний, в том числе известных типа KaZaA, Skype или Playtech. Либеральный экономический режим и особенности финансовой политики способствовали развитию банковского сектора, который

---

<sup>3</sup> Выборы в Рийгикогу 2019/ Valimised. URL: <https://rk2019.valimised.ee/ru/voting-result/voting-result-main.html> (дата обращения: 25.12.2020).

стал важным участником процесса внедрения IT-технологий посредством внедрения интернет-банкинга в 1996 г. Многие государственные учреждения начали использовать верификационную систему интернет-банкинга. Уже в 2002 г. 48 % эстонских пользователей интернета оплачивали услуги электронного правительства онлайн через интернет-банкинг [Krull, 2003, p. 58].

Вклад политических лидеров и представителей IT-сектора первоначально заключался в определении правил и обеспечении услуг на основе развития частного сектора. Иными словами, определение правил в области электронного управления было ответом на запросы рынка и/или обеспечение услуг в областях с наименьшими транзакционными издержками.

В 2002 г. правительство внедрило электронные идентификационные карты, которые могли быть использованы как метод идентификации при онлайн-транзакциях, более безопасный, чем существующие простые методы, однако последние так и остались пока наиболее популярной формой онлайн-идентификации.

Наиболее слабая составляющая эстонского электронного правительства (но все же достаточно развитая, по сравнению с подавляющим большинством других стран) — услуги, направленные на обеспечение электронного участия и демократии. Данная ситуация отражает общемировую практику и проблемы, в ней существующие, наличие которых демонстрирует, что недостаточно просто внедрить технологии и базовые правила участия граждан и бизнес-структур в процессе принятия решений. Имеющиеся проблемы отчасти связаны с агентивным фактором, в том числе с разной активностью министерств и ведомств, а также с тем, что граждане проявляют заинтересованность в комментировании лишь небольшого количества законодательных актов, демонстрируя отсутствие интереса к большинству размещенных для обсуждения документов.

Что касается электронного голосования, то в этой области также проявляются проблемы. Выгоды от электронного голосования, такие как сокращение транзакционных издержек, — лишь одна сторона этого явления. Электронное голосование несет и издержки, например, снижение гражданской активности, проблемы приватности и безопасности, которые не являются только техническими. Этим отчасти обуславливается тот факт, что за более чем десятилетний срок проведения национальных выборов в Эстонии онлайн-доля проголосовавших электронным образом не превысила пока 50 %.

В Германии реализуется другая модель электронного правительства, которая, в отличие от Эстонии, не имеющей специальных программ и органов для его продвижения, опирается на развитую систему специализированных правительственных и неправительственных органов и структур. Здесь его функционирование рассматривается как важная часть реформирования государственного и муниципального управления. Нынешней фазе его внедрения предшествовали дискуссии о проблемах цифровизации системы управления в Германии и медленных темпах этого процесса. Среди проблем, в частности, отмечались сложная федеративная система управления с высокой автономией регионального и муниципального уровней, недостаток в развитии технологической инфраструктуры, знаний и опыта, особенно в небольших коммунах и горо-

дах, а также такая чувствительная проблема, как защищенность персональных данных. В последнем случае речь, например, шла о противоположных требованиях к электронным сервисам: с одной стороны, от них требовались доступность и простота («доступность в три клика»), с другой — повышенная защищенность данных, что вело к усложнению пользовательских процедур [Kersting, Graubner, 2020, S. 236].

Исследователи отмечают, что новый этап внедрения цифрового управления начался в Германии с 2015 г., когда на федеральном правительственном уровне были предприняты действия по активной реализации принятого в 2013 г. закона о цифровых услугах, или об электронном правительстве (EGovG: E-Government-Gesetz), и консолидации политики в этой области. Были созданы координирующие структуры в федеральном правительстве, форумы из представителей групп интересов, институты кооперации с органами региональной и муниципальной власти [Kersting, Graubner, 2020]. В 2017 г., после принятия федерального рамочного закона о доступе к онлайн-услугам (OZG: Onlinezugangsgesetz), была утверждена правительственная программа «Улучшение онлайн-доступа к государственным услугам» (Improvement of Online Access to Public Services), в рамках которой Германия планирует к 2022 г. перейти к оказанию 575 видов государственных и административных услуг и процессов гражданам в цифровой форме через интернет. Программа включает три ключевых аспекта: оцифровку сервисов и процессов, создание специальной информационной сети, объединяющей министерства и ведомства трех уровней (федерального, земельного, коммунального), разработку удобного интерфейса для пользователей [Mergel, 2021].

Исследователи, изучающие ее реализацию, отмечают сложности, которые возникают во взаимодействиях между стратегическими, оперативными и регулируемыми компетенциями в этой программе, а также сохраняющийся разрыв между ее продвижением на федеральном и земельном уровнях управления и отставанием на муниципальном. В связи с этим признавалось важным создание в 2019 г. такой организационной структуры, как Федеральная IT-кооперация (Föderale IT-Kooperation, FITKO)<sup>4</sup>, призванной оперативно обеспечивать кооперацию между уровнями власти, особенно с муниципальным уровнем, в области цифровизации управления.

В настоящее время программа в целом еще не завершена и ряд сервисов пока не действует. В то же время уже есть отдельные истории успеха, среди которых отмечают Федеральное агентство по делам миграции и беженцев (BAMF), которое благодаря оцифровке сервисов и созданию сети с 2015 по 2018 гг. сумело увеличить обслуживание с 40 тыс. до 1 млн человек в год. Это позволило резко снизить социальную напряженность, связанную с наплывом мигрантов [Mergel, 2021, p. 334–337].

В целом исследователи оценивают немецкий опыт по развитию электронного правительства достаточно позитивно. Он может быть особенно полезен для стран, где этот процесс в силу различных управленческих проблем идет мед-

---

<sup>4</sup> Подробнее см.: FITKO. URL: [https://www.fitko.de/Start dsarticle\\_5045183](https://www.fitko.de/Start dsarticle_5045183) (дата обращения: 20.06.21).

ленно и нуждается в дополнительных импульсах. Немецкий опыт в данном случае показывает систему мер, которые могут быть приняты для интенсификации процесса, включая общую направленность преобразований «сверху вниз» — от более продвинутых уровней (федерального и регионального) к менее продвинутым (местным), создание постоянных сетей кооперации между ними, а также вовлечение в процесс всех заинтересованных акторов (stakeholder), использование опыта «историй успеха» и др.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Анализ концептуальных подходов к электронному правительству, факторов его развития и отдельных примеров его успешного внедрения позволяет высказать следующие соображения.

Внедрение и развитие электронного правительства — сложный и многофакторный процесс, который невозможно объяснить с помощью анализа только технологической составляющей на исследовательском уровне, только развивая и оптимизируя функционирование этого аспекта в практическом политическом плане. Для успешного развития электронного правительства необходимо сочетание целого ряда разнообразных факторов, включая особенности политических институтов, политических акторов и политической культуры, а сам этот процесс влечет за собой изменения этих аспектов политической жизни и шире — изменения в характере государственного управления и участия. Специфика и темпы этих изменений в свою очередь также зависят от совокупности уникальных для той или иной страны факторов.

Необходимость учета уникальной совокупности факторов при объяснении национальной специфики развития электронного правительства становится очевидной при обращении к примерам Германии и Эстонии. Как показывает опыт этих стран, значительные экономические ресурсы и стратегическое планирование на государственном уровне не являются достаточными объяснительными факторами успешного развития электронного правительства. Важными обстоятельствами могут быть, как в случае Эстонии, сравнительно небольшой размер государства, перспективное видение политических акторов, совпадение интересов государственных и частных структур, а также, как можно предположить, достаточно радикальный общий характер институциональных реформ в области государственного управления и политических институтов в целом, направленный на преодоление институционального наследия прошлого и освобождающий место для развития новых инициатив. Важность такого фактора, как готовность к реформированию системы управления, также подтверждает и обращение к опыту Германии, самого крупного государства ЕС со сложной политико-управленческой системой и существенной автономией различных уровней, включая наднациональный.

Опыт этих двух стран демонстрирует исключительную важность включения в этот процесс всех заинтересованных акторов (stakeholders) и создание условий для их институциональной кооперации и согласования намерений и интересов. В целом успешное развитие электронного правительства оказывается

связано с конкретными шагами в институциональной, процессуальной (акторной) и программной политиках.

Полагаем, что перспективы дальнейших исследований в области развития электронного правительства связаны с изучением уникальных национальных совокупностей факторов, объясняющих особенности моделей электронного правительства, их эволюцию и влияние на государственное управление и систему политического участия в целом.

### Литература

Гельман В. Цифровизация в России: (полу)прозрачность без подотчетности // Riddle. 2021. URL: <https://www.ridl.io/ru/cifrovizacija-v-rossii-polu-prozrachnost-bez-podotchetnosti/> (дата обращения: 25.02.2021).

Исследование ООН: Электронное правительство 2020. Цифровое правительство в десятилетия действий по достижению устойчивого развития. Организация объединенных наций: Нью-Йорк, 2020. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf> (дата обращения: 20.12.2020).

A common European framework for ICT Professionals in all industry sectors // *European e-Competence Framework*. URL: <http://www.ecompetences.eu/> (дата обращения: 16.01.2019).

Banerjee P. K., Ma L. C. K., Shroff R. H. E-governance competence: a framework // *Electronic Government an International Journal*. 2015. Vol. 11, no. 3. P. 171–184.

Clift S. E-Democracy, E-Governance and Public Net-Work // *Publicus Net*. 2003. URL: <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html> (дата обращения: 15.05.2019)

Denzau A., North B. Shared Mental Model: Ideologies and Institutions // *Kyklos*. 1994. Vol. 47, no. 1. P. 3–31.

E-government in Europe. Re-Bootting the State / ed. By Nixon P., Koutrakou V. London: Routledge, 2007.

Ernsdorff M., Berbec A. Estonia: The short road to e-government and e-democracy // *E-Government in Europe. Re-Bootting the State* / ed. by Nixon P., Koutrakou V. London: Routledge, 2007. P. 171–183.

Eshet Y. Digital literacy: A conceptual framework for survival skills in the digital era // *Journal of Educational Multimedia Hypermedia*. 2004. Vol. 13, no. 1. P. 93–106.

Gascó M. New technologies and institutional change in public administration // *Social Science Computer Review*. 2003. Vol. 21, no. 1. P. 6–14.

Gil-Garcia, J. R. Enacting state websites: A mixed method study exploring e-government success in multi-organizational settings. State University of New York at Albany. ProQuest Dissertations Publishing, 2005. URL: <https://www.proquest.com/openview/6100ed36a2a1e086d7115f7ee05b4462/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y> (дата обращения: 21.05.2021).

Gupta V., Chopra S., Kakani R. K. Leadership competencies for effective public administration: A study of Indian administrative service officers // *Journal of Asian Public Policy*. 2017. Vol. 11. P. 98–120.

Information and communication technologies in public administration: innovations from developed countries / ed. by Reddick C., Anthopoulos. London; New York: Routledge, 2015.

Kaiser S. Qualification requirements in e-government: The need for information systems in public administration education // *Electronic Government. Third International Conference, EGOV 2004, Proceedings, Zaragoza* / ed. by Traunmüller, R. Heidelberg: Springer, 2004. P. 464–467.

Kersting N., Graubner D. Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie // *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert* / Roters W., Gräf H., Wollmann H. (Hrsg.). Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH., 2020. S. 231–252.

Kim G., Shin B., Kim K.K., Lee H.G. IT capabilities, process-oriented dynamic capabilities, and firm financial performance // Journal of the Association for Information Systems. 2011. Vol. 12, no. 7. P. 487–451.

Kitsing M. Success Without Strategy: E-Government Development in Estonia // Policy and Internet. 2011. Vol. 3, iss. 1. URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2202/1944-2866.1095> (дата обращения: 10.12.2020).

Kneuer M. E-Government im internationalen Vergleich // Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven / Hofmann J., Kersting N., Ritz C., Schuenemann W. J. (Hg.). Bielefeld: transcript Verlag, 2019. S. 189–204.

Kneuer M., Harnisch S. Diffusion of e-government and e-participation in democracies and autocracies // Global Policy Journal. 2016. Vol. 7, no. 4. P. 548–556.

Krull A. ICT Infrastructure and e-readiness assessment report: Estonia (Vol. 5). Tallinn: Praxis Center for Policy Studies, 2003.

*Local electronic government: A comparative study* / ed by Drüke H. London: Routledge, 2004.

Mergel I. Digital transformation of the German State // Public Administration in Germany. Palgrave Macmillan, 2021. P. 334–337.

Moon J. M., Welch E. W., Wong W. What drives global e-governance? An exploratory study at a macro level // Proceedings of the 38<sup>th</sup> Hawaii International Conference on System Sciences. Washington, D. C., 2005. P. 131–135.

Nordhaug O. Human capital in organizations: Competence, training, and learning. Oslo: Scandinavian University Press, 1993.

North D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD Recommendation on Digital Government Strategies. URL: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> (дата обращения: 20.05.2021).

Palvia S. C. J., Sharma S. S. E-Government and E-Governance: Definitions / Domain Framework and Status around the World. 2016. URL: [https://www.researchgate.net/publication/268411808\\_E-Government\\_and\\_E-Governance\\_DefinitionsDomain\\_Framework\\_and\\_Status\\_around\\_the\\_World](https://www.researchgate.net/publication/268411808_E-Government_and_E-Governance_DefinitionsDomain_Framework_and_Status_around_the_World) (дата обращения: 20.12.2020).

Roberts H., Cows J Morley J., Taddeo M., Wang V., Floridi L. The Chinese approach to artificial intelligence: An analysis of Policy and Regulation. 2019. URL: [https://www.academia.edu/40896096/The\\_Chinese\\_Approach\\_to\\_Artificial\\_Intelligence\\_an\\_Analysis\\_of\\_Policy\\_and\\_Regulation?email\\_work\\_card=reading-history](https://www.academia.edu/40896096/The_Chinese_Approach_to_Artificial_Intelligence_an_Analysis_of_Policy_and_Regulation?email_work_card=reading-history) (дата обращения: 21.01.2021).

Rød E. G., Weidmann N. B. Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes // Journal of Peace Research. 2015. Vol. 52, no. 3. P. 338–351.

Scholta H., Mertens W., Kowalkiewicz M., Becker J. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36, no. 1. P. 11–26.

Schul, S., Schuppan T. A European Framework for e-Government Competences // Competence Modelling for Human Resources Development and European Policies. Bridging Business, Education, and Training / ed. by Stracke C. M. Duisburg; Essen, 2011. P. 142–154.

Schulz S., Schuppan T. Development of a European Framework for e-Government Competences // Auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur. Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) & Rechtsinformatik (FTRI) / ed by Lucke J. V., Geiger C. P., Kaiser S., et al. Bonn: GI, 2012. P. 47–58.

Schuppan T. E-government competencies: looking beyond technology // Handbook of public information systems. 3<sup>rd</sup> ed. Boca Raton: Taylor & Francis, 2010. P. 353–370.

Tate M., Bongiovanni I., Kowalkiewicz M., Townson P. Managing the “Fuzzy front end” of open digital service innovation in the public sector: A methodology // International Journal of Information Management. 2018. Vol. 39. P. 186–198.

The global skills and competency framework for the digital world (SFIA). SFIA Foundation. URL: <https://sfia-online.org/> (дата обращения: 16.07.2021).

Twizeyimana J., Anderson A. The public value of E-Government — A literature review // Government Information Quarterly. 2019. Vol. 36, no. 1. P. 167–178.

**Авдонин Владимир Сергеевич** — д-р полит. наук, вед. науч. сотр.; avdoninvla@mail.ru

**Мелешкина Елена Юрьевна** — д-р полит. наук, главн. науч. сотр.;  
elenameleshkina@yandex.ru

**Статья поступила в редакцию:** 13 августа 2021 г.;

**рекомендована к печати:** 29 октября 2021 г.

**Для цитирования:** Авдонин В. С., Мелешкина Е. Ю. Электронное правительство: от сервисных технологий к новой парадигме управления // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2021. Т. 17. № 4. С. 341–359. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.402>

## E-GOVERNMENT: FROM SERVICE TECHNOLOGIES TO A NEW MANAGEMENT PARADIGM

**Vladimir S. Avdonin**

Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences,  
51/21, Nahimovski pr., Moscow, 117418, Russian Federation; avdoninvla@mail.ru

**Elena Yu. Meleshkina**

Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences,  
51/21, Nahimovski pr., Moscow, 117418, Russian Federation; elenameleshkina@yandex.ru

The article analyzes conceptual approaches to the development of e-government. The factors that contribute to its successful development are identified. Two examples (Estonia and Germany) show the influence of a different combination of these factors. The successful development of e-government requires a combination of a number of various factors, including characteristics of political institutions, political actors, and political culture. The development of e-government entails changes in these aspects of political life and, more broadly, changes in the nature of public administration and participation. In turn, the specifics and pace of these changes also depend on the unique combination of factors. The authors show that significant economic resources and strategic planning at the state level are not sufficient explanatory factors for the successful development of e-government. Important circumstances may include the relatively small size of the state, the perspective vision of political actors, the coincidence of the interests of public and private structures, readiness to reform the management system, the creation of conditions for institutional cooperation, and coordination of interested actors. The authors conclude that prospects for further research in the field of e-government development are related to the study of unique national sets of factors that explain features of e-government models and their evolution.

**Keywords:** public administration, e-government, political actors, political representation, political participation, state.

### References

2020 United Nations E-government survey. Digital government in the decade of action for achieving sustainable development. *The United Nations*, New York, 2020. Available at: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20-%20Russian.pdf> (accessed: 20.12.2020). (In Russian)

*A common European framework for ICT Professionals in all industry sectors. European e-Competence Framework*. Available at: <http://www.ecompetences.eu/> (accessed: 16.01.2019).

Banerjee P.K., Ma L. C.K., Shroff R. H. E-governance competence: a framework. *Electronic Government an International Journal*, 2015, vol. 11, no. 3, pp. 171–184.

Clift S. E-democracy, E-governance and Public Net-Work. *Publicus Net*, 2003. Available at: <http://www.publicus.net/articles/edempubliсnetwork.html> (accessed: 15.05.2019).

Denzau A., North B. Shared Mental Model: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 1994, vol. 47, no. 1, pp. 3–31.

*E-government in Europe. ReBooting the State*, ed. by Nixon P., Koutrakou V. London: Routledge, 2007.

Ersdorff M., Berbec A. Estonia: The short road to e-government and e-democracy. *E-Government in Europe. Re-Booting the State*, ed. by Nixon P., Koutrakou V. London: Routledge Publ., 2007, pp. 171–183.

Eshet Y. Digital literacy: A conceptual framework for survival skills in the digital era. *Journal of Educational Multimedia Hypermedia*, 2004, vol. 13, no. 1, pp. 93–106.

Gascó M. New technologies and institutional change in public administration. *Social Science Computer Review*, 2003, vol. 21, no. 1, pp. 6–14.

Gelman V. Digitalization in Russia: (semi)transparency without accountability. *Riddle*. 2021. Available at: <https://www.ridl.io/ru/cifrovizacija-v-rossii-polu-prozrachnost-bez-podotchetnosti/> (accessed: 25.01.2021). (In Russian)

Gil-Garcia J. R. *Enacting state websites: A mixed method study exploring e-government success in multi-organizational settings*. State University of New York at Albany. ProQuest Dissertations Publishing, 2005. 258 p. Available at: <https://www.proquest.com/openview/6100ed36a2a1e086d7115f7ee05b4462/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y> (accessed: 21.05.2021).

Gupta V., Chopra S., Kakani R. K. Leadership competencies for effective public administration: A study of Indian administrative service officers. *Journal of Asian Public Policy*, 2017, vol. 11, pp. 98–120.

*Information and communication technologies in public administration: innovations from developed countries*, ed. by Reddick C., Anthopoulos L. New York: Routledge Publ., 2015.

Kaiser S. Qualification requirements in e-government: The need for information systems in public administration education. *Electronic Government. Third International Conference, EGOV 2004, Proceedings, Zaragoza*, ed. by Traunmüller, R. Heidelberg: Springer Verlag, 2004, pp. 464–467.

Kersting N., Graubner D. Die digitale Transformation der deutschen Verwaltung. Analysen zu Marktversagen und Daseinsvorsorge in Zeiten der Covid-19-Pandemie. *Zukunft denken und verantworten. Herausforderungen für Politik, Wissenschaft und Gesellschaft im 21. Jahrhundert*, Hrsg. Roters W., Gräf H., Wollmann H. Wiesbaden: Springer Verlag, 2020, S. 231–252.

Kim G., Shin B., Kim K. K., Lee H. G. IT capabilities, process-oriented dynamic capabilities, and firm financial performance. *Journal of the Association for Information Systems*. 2011, vol. 12, no. 7, pp. 487–451.

Kitsing M. Success without strategy: E-government development in Estonia. *Policy and Internet*. 2011, vol. 3, iss. 1. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.2202/1944-2866.1095> (accessed: 10.12.2020).

Kneuer M. E-Government im internationalen Vergleich. *Politik in der digitalen Gesellschaft. Zentrale Problemfelder und Forschungsperspektiven*, Hrsg. Hofmann J., Kersting N., Ritz C., Schuene-mann W. J. Bielefeld: transcript Verlag, 2019, S. 189–204.

Kneuer M., Harnisch S. Diffusion of e-government and e-participation in democracies and autocracies. *Global Policy Journal*, 2016, vol. 7, no. 4, pp. 548–556.

Krull A. *ICT Infrastructure and e-readiness assessment report: Estonia*. Tallinn: Praxis Center for Policy Studies, 2003.

*Local electronic government: A comparative study*, ed. by Drüke H. London: Routledge, 2004.

Mergel I. Digital transformation of the German state. *Public administration in Germany*. Palgrave Macmillan, 2021, pp. 334–337.

Moon J. M., Welch E. W., Wong W. What drives global e-governance? An exploratory study at a macro level. *Proceedings of the 38<sup>th</sup> Hawaii international conference on system sciences*. Washington, D. C., 2005, pp. 131–135.

Nordhaug O. *Human capital in organizations: Competence, training, and learning*. Oslo: Scandinavian University Press, 1993.

North D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OECD Recommendation on Digital Government Strategies. Available at: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm> (accessed: 20.05.2021).

Palvia S. C. J., Sharma S. S. *E-government and e-governance: Definitions. Domain Framework and Status Around the world*. 2016. Available at: [https://www.researchgate.net/publication/268411808\\_E-Government\\_and\\_E-Governance\\_DefinitionsDomain\\_Framework\\_and\\_Status\\_around\\_the\\_World](https://www.researchgate.net/publication/268411808_E-Government_and_E-Governance_DefinitionsDomain_Framework_and_Status_around_the_World) (accessed: 20.12.2020).

Roberts H., Cowls J., Morley J., Taddeo M., Wang V., Floridi L. *The Chinese approach to artificial intelligence: An analysis of policy and regulation*. Available at: [https://www.academia.edu/40896096/The\\_Chinese\\_Approach\\_to\\_Artificial\\_Intelligence\\_an\\_Analysis\\_of\\_Policy\\_and\\_Regulation?email\\_work\\_card=reading-history](https://www.academia.edu/40896096/The_Chinese_Approach_to_Artificial_Intelligence_an_Analysis_of_Policy_and_Regulation?email_work_card=reading-history) (accessed: 21.01.2021).

Rød E. G., Weidmann N. B. Empowering activists or autocrats? The Internet in authoritarian regimes. *Journal of Peace Research*, 2015, vol. 52, no. 3, pp. 338–351.

Scholta H., Mertens W., Kowalkiewicz M., Becker J. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. *Government Information Quarterly*, 2019, vol. 36, no. 1, pp. 11–26.

Schulz S., Schuppan T. A European framework for e-government competences. *Competence modelling for human resources development and European policies. Bridging business, education, and training*, ed. by Stracke C. M. Duisburg, Essen: GITO mbH Verlag, 2011, pp. 142–154.

Schulz S., Schuppan T. Development of a European Framework for e-Government Competences. *Auf dem Weg zu einer offenen, smarten und vernetzten Verwaltungskultur. Gemeinsame Fachtagung Verwaltungsinformatik (FTVI) & Rechtsinformatik (FTRI)*. Hrsg. Lucke, J. V., Geiger, C. P., Kaiser, S. et al. Bonn: GI, 2012, pp. 47–58.

Schuppan T. E-government competencies: looking beyond technology. *Handbook of public information systems*, 3<sup>rd</sup> ed. Boca Raton: Taylor & Francis Publ., 2010, pp. 353–370.

Tate M., Bongiovanni I., Kowalkiewicz M., Townson P. Managing the “Fuzzy front end” of open digital service innovation in the public sector: A methodology. *International Journal of Information Management*, 2018, vol. 39, pp. 186–198.

*The global skills and competency framework for the digital world (SFIA)*. SFIA Foundation. Available at: <https://sfia-online.org/> (accessed: 16.07.2021).

Twizeyimana J., Anderson A. The public value of E-Government — A literature review. *Government Information Quarterly*, 2019, vol. 36, no. 1, p. 167–178.

**Received:** August 13, 2021

**Accepted:** October 29, 2021

**For citation:** Avdonin V. S., Meleshkina E. Yu. E-Government: From service technologies to a new management paradigm. *Political Expertise: POLITEX*, 2021, vol. 17, no. 4, pp. 341–359. <https://doi.org/10.21638/spbu23.2021.402> (In Russian)