

М. КИТСИНГ

**ФАКТОРЫ УСПЕХА В СТАНОВЛЕНИИ
ЭЛЕКТРОННОГО ГОСУДАРСТВА В ЭСТОНИИ***

М. Kitsing. Explaining E-Government Success in Estonia. A causal explanation for the emergence of e-government in Estonia, the most outstanding example in Central and Eastern Europe, is offered in this paper. The holistic explanation incorporates both the institutional framework and the role of actors in the evolution of the e-government. The major contribution of the paper is its consideration of private sector agents as endogeneous, not exogeneous agents, as usually articulated in other scholarly literature on e-government. Ultimately, the development of private sector electronic services, particularly that of Internet banking, were fundamental in creating a launchpad for interactive e-government services. The role of public sector agents was important in the harmonization of IT use within the government. The major policy implication of the paper is that the overall success of e-government is more dependent on broader institutional changes than on specific initiatives.

Введение

Во многих последних исследованиях Эстония получила высокую оценку за успешное внедрение электронного государства (э-государства). Этот успех особенно примечателен на фоне других стран с аналогичным уровнем валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения и сходным социалистическим прошлым. В данной статье успех Эстонии объясняется в контексте широких институциональных изменений и влияния, которое они оказали на

* Публикуемый текст подготовлен автором специально для «Политической науки».

мотивацию ключевых акторов, принимавших решения по внедрению э-государства.

Основное внимание в работе сосредоточено на координации использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) различными государственными ведомствами, обеспечении населения услугами э-государства и спросе на эти услуги. Отдельно рассматриваются усилия, направленные на поощрение электронной демократии и электронного участия. Утверждается, что специфическая роль политиков и государственных служащих (*government officials*) во внедрении э-государства зависела от определенного аспекта этого сложного процесса. Вклад государственных служащих заключался, прежде всего, в координации усилий и гармонизации сетей ИКТ различных правительственных ведомств. Однако эти усилия принесли результаты только благодаря синергичному взаимодействию с широкими институциональными изменениями, происходившими в стране, и соответствии целям политического руководства.

Предоставление услуг э-государства, в том числе интерактивных, стало следствием развития государственного регулирования экономики, прежде всего ее банковского сектора. Политическому руководству принадлежит важная роль в инициировании широких институциональных изменений в стране, но его вклад в создание э-государства был в значительной мере реакцией на потребности рынка.

Исследования э-государства сосредоточены главным образом на взаимодействиях внутри государства и/или на односторонних связях государства с частным сектором (например, аутсорсинге – привлечении частных компаний для оказания он-лайнных услуг в публичном секторе) и до настоящего времени не уделяли должного внимания специфическим взаимодействиям между частными и публичными акторами. Анализ роли банковского сектора в становлении э-государства в Эстонии, выполненный в данном исследовании, в существенной мере восполняет этот пробел.

Усилия, направленные на поощрение электронной демократии и электронного участия, являются, по утверждению автора, наиболее слабым звеном в развитии э-государства в Эстонии. Проекты в этой области, в частности, те, что предлагают серьезные альтернативы традиционным методам, в настоящее время развиваются достаточно хаотично и, прежде всего, благодаря тому, что технологические

инновации в частном секторе и рост использования Интернета привели к сокращению стоимости сетевых транзакций.

Статья начинается с анализа понятий *e-government* и *e-governance* (*э-правление*), на основании которого автор операционализирует понятие успеха э-государства и вводит в исследование зависимую переменную успеха через его измерение посредством трех различных индексов э-государства. Затем следует анализ альтернативных объяснений успеха на основе эмпирических данных и теоретической литературы. Далее приводится обзор общих институциональных изменений в стране и изменений в сфере внедрения ИКТ, после которого исследуются действия ключевых акторов в институциональном контексте. Статья заканчивается обсуждением полученных результатов.

Понятие: *e-government* или *e-governance*?

Некоторые исследователи используют термины *e-government* и *e-governance* как взаимозаменяемые, относящиеся к одному и тому же феномену¹. Однако первое понятие является более узким. Оно носит скорее инструментальный характер и в большей степени ориентировано на предпринимательский подход². Под *e-government* понимается предоставление государством услуг в он-лайн-овом режиме. Типичная для программ в этой области позиция – «сначала услуги, демократия потом»³. *E-governance* чаще всего передает демократические, репрезентативные и партисипаторные аспекты политической жизни в киберпространстве⁴.

Американский исследователь Джил-Карсия предлагает целостное определение, включающее все эти аспекты: «Electronic government есть использование ИКТ в системе государственного управления (government) для оказания публичных услуг, повышения эффективности административного аппарата и продвижения ценностей и механизмов демократии; а также структура управляющих органов (regulatory framework), которая осуществляет реализацию информаци-

¹ *Drüke H.* Local electronic government: a study. – L.: Routledge, 2004. – P. 11.

² *Haertsch P., Schubert P., Selz D.* Digital elforgreich. – Springer, 2002. – P. 17.

³ *Clift S.* E-democracy, e-governance and public net-work. – Publicus.Net, September 2003. – Режим доступа: <http://www.publicus.net/articles/edempublicnetwork.html>

⁴ *Ibid.*

онных проектов и способствует становлению общества знаний»¹. Его определение отходит от инструменталистского подхода, вводя сильные нормативные коннотации. Недемократические страны не могут продвигать ценности и механизмы демократии.

Это определение очень близко определению демократического *e-governance*, предложенному Антироикко и др.: «...демократическое *e-governance* есть технологически опосредованное взаимодействие в прозрачных процессах разработки и реализации политики, развития и предоставления услуг, в котором политические институты могут осуществлять демократический контроль в рамках представительной системы правления и, что более важно, граждане имеют шанс эффективно участвовать в решении актуальных проблем посредством различных институционализированных и легитимных форм»².

Однако значение *e-governance* можно понимать и более широко, когда говорится о корпоративном правлении, частном *environmental governance*³, правлении в неправительственных организациях и о многих других видах правления, к которым приложим атрибут «electronic» или «е». Поскольку содержание этой статьи ограничивается публичным сектором, далее термин *e-government* будет использоваться в значении, предложенном Джил-Карсия.

Операционализация и измерение успеха э-государства

Для операционализации понятия «успех э-государства» уместно обратиться к ранжированию э-государства по тем индексам, которые ближе всего к целостному определению, приведенному выше. *Успех э-государства* как зависимая переменная предполагает, что страна должна демонстрировать лучшие, чем у других, показатели в различных системах ранжирования. Поскольку Эстония является страной с переходной экономикой и со

¹ Gil-Carcia R. Enacting state websites: a mixed method study exploring e-government success in multiorganizational setting – PhD dissertation. State university of New York at Albany, 2005. – P. 27.

² Antiroikko A-V, Malkia M., Savolainen R. E-transformation in governance: new directions in government and politics. – L.: Idea group publishing, 2004. – P. 40–41.

³ Относится к добровольному сотрудничеству компаний в области сокращения негативных последствий их производственной деятельности, например, загрязнения окружающей среды и др., без какого-либо вмешательства государства или международных организаций. – Прим. переводчика.

средними доходами, ее логично сравнивать со странами этой группы, прежде всего в Центральной и Восточной Европе.

Наиболее соответствующая определению э-государства и строгая операционализация была найдены в исследовании, выполненном в 2004 г. совместно *Economist Intelligence Unit* (EIU) и *Oracle Technology Network* (OTN)¹. В нем Эстония, набрав 5,87 баллов из 10, заняла первое место в списке из десяти стран, включающем новых членов Европейского союза (ЕС) из Центральной Европы и Турцию². За ней следуют Чешская Республика с 5,67 баллами и Словения с 5,33 баллами (табл. 1).

Индекс ООН характеризует э-государства в целом, но не отражает такие их аспекты, как демократия и участие. Тем не менее индекс ООН предлагает более строгую операционализацию понятия, чем составленный Дарреллом Уестом (Brown University, США). С нормативной точки зрения индекс ООН является более широким. Индекс Уеста не учитывает систему правления и тем самым противоречит нормативному аспекту определения, акцентирующему внимание на демократии. Например, Казахстан по итогам 2006 г. занимает в нем 28-е место, позади Эстонии и впереди Словакии и Словении.

Результаты ранжирования по индексам ООН и EIU в большей степени соответствуют понятию *успех*, чем индекс Уеста. Его наиболее спорной спецификой является высокая нестабильность Эстонии в период 2001–2006 гг. Хотя в среднем Эстония получает достаточно высокие позиции в контексте стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), индекс Уеста показывает чрезвычайно высокую степень флуктуации. Это выглядит особенно странным на фоне мониторингового исследования он-лайн-овых публичных услуг в ЕС, в котором Эстония получила 8-е место по сложности услуг публичного сектора и 4-е место по их доступности³. В обеих категориях Эстония далеко опередила другие страны ЦВЕ и находится в одном кластере с самыми богатыми членами ЕС.

¹ *The Economist Intelligence Unit* (EIU) – консалтинговая компания в сфере бизнеса, *Oracle Technology Network* (OTN) – компания – разработчик программного обеспечения. – Прим. переводчика.

² E-government in Central Europe. Rethinking public administration. – L.: The Economist intelligence unit, 2004. – P. 2. – Режим доступа: http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/Central_Europe_egov.pdf

³ Online availability of public services: how is Europe progressing? – Brussels: Capgemini, 2005. – P. 26. – Режим доступа: http://europa.eu.int/information_society/soccul/egov/egov_benchmarking_2005.pdf

Таблица 1

Зависимая переменная: Успех e-government в Эстонии

Автор	Название	Ранг	Год	Критерий
ЕЮ/ОТН	e-government in Central Europe. Rethinking public Administration (э-правительство в Центральной Европе. Переосмысление государственного управления)	Первый в ряду из 10 центральноевропейских стран, вошедших в ЕС в 2004 и 2007 гг., плюс Турция.	2004	Легкость соединения и технологическая инфраструктура, правовая среда и условия для бизнеса, навыки и образование, государственная политика, э-демократия, он-лайновые услуги для бизнеса и граждан
ООН	E-government readiness report* (Отчет о готовности э-правительства)	19-й из всех стран мира в 2005 г. и 20-й в 2004 г.; 1-е место в ЦВЕ в 2005, 2004 гг.	2005, 2004	Комбинированный индекс, учитывающий Всемирную паутину, инфраструктуру и индекс развития человеческого капитала
Даррелл Уест Brown University	Global e-government** (глобальный индекс э-правительства)	25–26-е места в ряду всех стран мира в 2006 г., 14-е в 2005 г., 47-е в 2004 г., 71-е в 2003 г., 37-е в 2002 г. и 30-е в 2001 г.; 1-е в 2005 г., 2-е в 2006 и 2001 гг. и более низкая позиция в другие годы в группе стран ЦВЕ***	2001–2006	Общедоступность услуг (независимо от политической системы)****, электронные услуги, конфиденциальность и безопасность, он-лайновая информация

* United Nations. E-government readiness report. – 2005. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>

Данные за 2004 г. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>

** West, D. Global e-government. – Pittsburgh: Brown University, 2006. – Режим доступа: <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>. Данные за 2001 г. – Режим доступа: www.insidepolitics.org/egovt01int.html

*** Украина удивительным образом делит 21–22-е места с Норвегией в 2006 г., т.е. занимает позицию выше Эстонии. Все другие страны ЦВЕ находятся на более низких позициях. В 2001 г. Словения занимала место выше Эстонии.

**** В этом отношении индикатор явно противоречит нормативной коннотации, акцентирующей аспект демократии в определении. Например, Казахстан занимает 28-е место сразу за Эстонией и перед Словакией и Словенией.

Альтернативные эмпирические объяснения

Данные, демонстрирующие безусловный успех Эстонии во внедрении э-государства, поднимают вопрос о причине этого успеха. По результатам анализа программ э-государства хорошо известно, что большинство из них заканчиваются полной или частичной неудачей, причем как в развитых, так и в развивающихся странах¹. Эти факты позволяют предположить, что решения и деятельность даже хорошо образованных политиков, руководствующихся благими намерениями, далеко не всегда приводят к ожидаемым результатам. По иронии судьбы в самой Эстонии многие рассматривают ее успех как исключение из общего правила². В их объяснениях эстонские политики выступают как *homo oeconomicus* в его ранних версиях – чисто функциональная личность, обычно встречающаяся в упрощенных представлениях неоклассической экономики и в политологической литературе по рациональному выбору. Эти *сверхрациональные* акторы располагают совершенной информацией и прогнозами и обладают неизменными предпочтениями, что позволяет им принимать решения, дающие предсказуемые в долгосрочной перспективе результаты. Все эти допущения выглядят достаточно наивно. Однако, как будет показано ниже, критическое отношение к данному подходу еще не означает, что следует отказаться от гипотезы рациональности, но она должна быть помещена в институциональный контекст.

Другие эмпирические исследования, популярные во многих политических кругах, приводят длинный перечень контекстуальных факторов для объяснения успеха э-государства в Эстонии³. Действительно, существует множество значимых контекстуальных факторов успеха. Индекс электронной готовности (e-readiness) EIU/IBM Institute for Business Value поставил Эстонию на 26-е место

¹ Gil-Carcia R. Enacting state websites. – P. 2–3.

² См., например: Ott A., Siil I. Eesti e-riik tulgu // *Eesti Põlvaleht*. – February 7, 2003 – Режим доступа: <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=227214>. Siil I. Estonia: preparing for the information age. // ICA information No 74: General issues. June 2001. – P. 1–9. Режим доступа: <http://www.egov.vic.gov.au/pdfs/issue74-siil.pdf>

³ См., например: Creating a development dynamic. Final report of digital opportunity initiative. Appendix 3. National ICT approaches: Selected case studies. – Accenture, Markle Foundation, UNDP. July 2001. Режим доступа: <http://www.opt-init.org/framework/pages/appendix3Case3.html> Krull A. ICT Infrastructure and e-readiness assessment report // Praxis center for policy studies. – Tallinn 2003.

в мире и на 1-е в ЦВЕ в 2005 и 2006 гг.¹ Индекс использует около 100 количественных и качественных критериев, организованных в шесть категорий. Эти категории (и вес в модуле): легкость соединения (connectivity) и технологическая инфраструктура (25%); условия для бизнеса (20%); принятие потребителями и бизнесом (20%); социокультурная среда (15%); правовая и политическая среда (15%) и поддержка электронных услуг (5%)².

Однако описательные исследования, использующие множество контекстуальных факторов, чрезвычайно усложнены и содержат множество данных, с трудом поддающихся целостному анализу. В конечном счете они предлагают моментальный снимок текущей ситуации, но не дают обоснованного объяснения и анализа динамики глубинных факторов, стоящих за успехом э-государства. Использование таких и подобных им индексов в данной статье стало бы серьезным методологическим просчетом, поскольку при таком подходе затушевываются различия между независимыми и зависимыми переменными. Например, технологии и инфраструктура в индексе э-государства представлены как элемент зависимой переменной. Но если воспользоваться отчетом по электронной готовности для объяснения успеха э-государства, то те же самые показатели фигурируют в нем в качестве независимых переменных, что для исследования создает порочный круг.

Теоретическое объяснение

Поскольку общепринятые объяснения успеха э-государства Эстонии являются по меньшей мере неполными, то необходимо обратиться к теоретическому подходу. Однако научная литература в объяснении результатов деятельности э-государства фокусирует свое внимание в основном на публичном секторе³. Все остальные аспекты рассматриваются как контекст. Акторы частного сектора обычно фигурируют в анализе в качестве экзогенных факторов. В отличие от такого подхода ключевым положением данной статьи является утверждение, что для

¹ E-readiness index. – L.: Economist intelligence unit, 2005. – Режим доступа: <http://europa.eu.int/ideabc/en/document/4187/194>

² Ibid.

³ Исчерпывающий обзор литературы можно найти, например, в: Gil-Carcia R. Enacting state websites.

понимания успеха э-государства в Эстонии «частных» акторов следует рассматривать как эндогенную составляющую. Это не означает, что они целенаправленно создавали э-государство, тогда как акторы публичного сектора не играли никакой роли. Скорее речь идет о том, что рациональные акторы частного сектора, преследуя свои собственные интересы, непреднамеренно способствовали успеху э-государства. Публичный сектор оказывал мощное позитивное воздействие, но не столько через конкретные проекты, как *a posteriori* подчеркивают бытующие объяснения, сколько опосредовано – через экономические реформы, либерализацию сектора телекоммуникаций и т.п. Успех э-государства в широком смысле объясняется тем, что стоимость транзакций в оказании электронных услуг была в Эстонии ниже, чем где-либо, а спрос на них – выше. Число пользователей было достаточно большим, и они уже привыкли к таким э-услугам, как он-лайнные банковские операции. Другими словами, рациональные акторы – потребители и поставщик услуг (в данном случае э-государство), были уже предрасположены, с одной стороны, к востребованию услуг, с другой – к их предоставлению.

Институты, определяемые как *правила игры* в обществе (формальные и неформальные), оказывают влияние на структуру мотивации акторов¹. Когда стоимость транзакций какого-либо предприятия зависит от самих институтов, соотношение издержек и выгод любой акции определяется институциональным контекстом². В этом смысле акторы не являются абсолютно рациональными – их рациональность ограничена институтами. Такая «связанная рациональность»³ или «адаптивная рациональность»⁴ лежит в основе понимания роли акторов в непреднамеренном способствовании успеху э-государства. Поскольку у ИКТ существует множество «заместителей» и «дополните-

¹ North D.C. Institutions, institutional change and economic performance. – Cambridge: Cambridge university press, 1990; Denzau A., North D.C. Shared mental model: ideologies and institutions. – Kyklos, 1994.

² Coase R. The problem of social cost // Journal of Law and Economics. – 1960. Vol. 3. – P. 1–44.

³ Simon H. A Behavioral model of rational choice // Quarterly Journal of economics. 1955. Vol. 69, N 1. – P. 99–118.

⁴ Müller D.C. Rational egoism versus adaptive egoism as fundamental postulate for a descriptive theory of human behavior // Public Choice 1986. Vol. 51, N 1. – P. 3–23.

лей»¹, то ограниченная индивидуальная рациональность акторов может как способствовать, так и не способствовать успеху э-государства. Приведут ли их действия к оптимальным для общества результатам – зависит от институтов, определяющих условия предоставления услуг э-государства. Это означает, что хорошо функционирующее э-государство следует рассматривать не только как преднамеренный, но и как непреднамеренный результат действий рациональных акторов.

Эмпирические свидетельства: рациональный актор в институциональном контексте *Изменения в экономических институтах в 1990-е годы*

Институциональные изменения в Эстонии были проведены в 1990-е годы стремительно и радикально². В числе наиболее важных – реформа налоговой системы, которая в начале 1990-х годов установила единую ставку налога 26%³. Уже в 1999 г. реинвестируемые прибыли корпораций были освобождены от подоходного налога. В 1992 г. вопреки советам МВФ была создана Система валютного администрирования (the currency board system)⁴. Расходы государства были ограничены 40% ВВП и зафиксированы на этом уровне⁵. Были упразднены государственные субсидии⁶. Широкомасштабная приватизация началась в 1992 г., и к 1995 г. большинство государственных

¹ Термины «заместители» (substitutes) и «дополнители» (complements) заимствованы из экономики – например, написание письма и отправка его обычной почтой или телефонный звонок могут быть заместителем использования электронной почты. Но эти виды деятельности могут быть комплементарными, т.е. дополнять друг друга – ни один из них в действительности не замещает другой, они просто используются для разных целей.

² Laar M. Estonia's success story // Journal of democracy 1996. Vol. 7. – P. 96–101. Sorg M., Vensel V. Currency board arrangement in Estonia / Ulo Ennuste and Lisa Wilder (eds). Harmonisation with the western economics. – Estonian institute of economics at Tallinn technical university, 1999. – P. 11–39. Freytag A. Challenges for Estonia's economic policymaking at the eve of EU-enlargement // Demokratizatsiya. – 2003, – Vol. 11, N 4. – P. 535–554.

³ Sally R., Feldmann M. From the Soviet Union to the European Union: political economy of Estonian trade policy reforms, 1991–2000 // Bank of Finland, BOFIT Online 2001 1 (January). – P. 7. Режим доступа: <http://www.bofi.fi/bofit/eng/7online/abs/pdf/bon0101.pdf>, Freytag A. Challenges for Estonia's economic policymaking. – P. 11.

⁴ Iwaskiw W.R. Estonia, Latvia, and Lithuania. Country studies. – Lanham: Berman 1996. – P. 41; Sally R., Feldmann M. From the Soviet Union to the European Union. – P. 6.

⁵ Freytag A. Challenges for Estonia's Economic Policymaking. – P. 11.

⁶ Sally R., Feldmann M. From the Soviet Union to the European Union. – P. 7.

предприятий было распродано¹. В соответствии с требованием Конституции общий бюджет центрального правительства с 1993 г. должен быть сбалансированным². Квоты на импорт (доминирующая форма протекционизма в торговле до 1993 г.) и основные тарифы были полностью отменены в 1993 г. К 1997 г. Эстония полностью перешла к свободной торговле с нулевыми тарифами на все импортные товары³. Существовавшие ранее ограничения для иностранных покупателей отечественных фирм и недвижимости были также сняты. Эти институциональные перемены в совокупности способствовали созданию одного из наиболее благоприятных в ЦВЕ климатов для иностранных инвестиций⁴.

В начале 1990-х годов были приняты основные акты, устанавливающие верховенство закона. В 1992 г. вступил в силу Закон о банкротстве⁵. Судебная система была усовершенствована в соответствии с контрактным правом⁶. С началом восстановления экономики появилась также возможность компенсировать расходы на приведение институциональной системы в соответствие с законами Европейского союза (Эстония присоединилась к ЕС в 2004 г.). Радикальные изменения правил игры продемонстрировали свою эффективность и стабильность вопреки хрупкости политических изменений. Наиболее важные реформы были инициированы снизу, а не навязаны сверху международными организациями⁷. Среди политических партий не было серьезных разногласий по сущности реформ⁸. Их взгляды различались, главным образом, в оценке недавнего прошлого и по национальным проблемам⁹.

¹ *Iwaskiw W.R.* Estonia, Latvia, and Lithuania. – P. 54. OECD. Foreign direct investment in Estonia: Experiences and perspectives // Global Forum in International Investment: New Horizons and Policy Challenges for the Foreign Direct Investment in the 21st Century. Mexico City, Mexico: OECD, November 26–27, 2001. – P. 6.

² *Freytag A.* Challenges for Estonia's Economic Policymaking. – P. 9.

³ *Sally R., Feldmann M.* From the Soviet Union to the European Union.

⁴ OECD. Foreign direct investment in Estonia: Experiences and perspectives // Global forum in international investment: new horizons and policy challenges for the foreign direct investment in the 21st century. Mexico City, Mexico: OECD, November 26–27, 2001. – P. 1.

⁵ *Schrader K.* Estland auf dem weg zur Marktwirtschaft. Eine zwischenbilanz. // Kiel diskussion papers 226. – Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 1994. – P. 17.

⁶ *Laar M.* Estonia's Success Story. – P. 98.

⁷ *Sally R., Feldmann M.* From the Soviet Union to the European Union.

⁸ *Tallo I.* Estonian Government and Politics // World Affairs. – 1995. – Vol. 157, N 3. – P. 125–131.

⁹ *Ibid.*

Сближающиеся позиции и убеждения политиков облегчили изменение формальных институтов.

Институциональный каркас, регламентирующий инфраструктуру ИКТ

После общего анализа изменений институциональной системы продуктивно обратиться к изменению правил игры, регулирующих телекоммуникации и информационные технологии. Результаты распространения Интернета, как в отношении спроса (пользователи), так и в отношении предложения (хосты), показывают, что развитие структуры ИКТ оказало фундаментальное влияние на становление э-государства в Эстонии. Как видно из табл. 2 и 3, в Эстонии появилось больше пользователей и больше хостов на душу населения, чем в других странах Центральной и Восточной Европы.

Таблица 2

Число пользователей Интернета на 10 000 жителей в выборке стран Центральной и Восточной Европы с 2000 по 2004 г.*

СТРАНЫ	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.**
Болгария	528	746	808	2,058	1,590
Хорватия	669	559	1,803	2,318	2,951
Чешская Республика	973	1,360	2,563	3,080	4,990
Эстония	2,721	3,004	3,277	4,441	5,122
Венгрия	715	1,484	1,576	2,322	2,670
Латвия***	619	723	1,331	4,036	3,543
Литва	609	679	1,444	2,019	2,809
Польша	725	984	2,300	2,325	2,350
Румыния	357	447	1010	1,841	2,076
Словакия	939	1,248	1,604	2,559	4,227
Словения	1,508	3,008	3,757	4,006	4,796

* Создана автором по данным Международного союза телекоммуникаций.
Режим доступа: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>

** По данным Международного союза телекоммуникаций.

*** Снижение числа пользователей в Латвии с 4,036 в 2003 г. до 3,543 в 2004 г., вероятно, обусловлено ошибкой в базе данных ИТУ. Другие источники дают 33–35% расширения Интернета в 2003 г. См., например: Мировая статистика Интернета, 2006 г. Режим доступа: <http://www.internetworldstats.com/eu/lv.htm> и в Economist intelligence unit. Country profile: Latvia – L, 2005.

Эстония и Словения выделены в обеих таблицах, потому что Словения часто занимает близкие с Эстонией позиции в рейтингах э-государства и является еще одним примером небольших стран ЦВЕ. Различие числа пользователей в этих странах минимально. Но даже это сходство примечательно, поскольку Словения по экономическим показателям на душу населения в период 2000–2004 гг. была значительно богаче Эстонии. Доход, безусловно, влияет на потребность индивидов в Интернете. Как показано в табл. 2, самое существенное различие заключается в превосходстве Эстонии перед Словенией по исключительно высокому числу хостов. То есть у Эстонии гораздо более диверсифицированное предложение интернет-ресурсов, чем у Словении. Институциональные условия, регулирующие предложение, поощряют создание хостов благодаря низкой стоимости транзакций.

Таблица 3

Число интернет-хостов на 10 000 жителей в выборке стран Центральной и Восточной Европы с 2001 по 2004 г.*

СТРАНА	2001	2002	2003	2004
Болгария	33	42	64	85
Хорватия	50	68	68	79
Чешская Республика	211	222	271	377
Эстония	357	468	474	486
Венгрия	168	192	365	479
Латвия	106	152	178	259
Литва	96	157	192	274
Польша	127	170	204	71
Румыния	21	19	22	23
Словакия	135	160	212	227
Словения	148	179	214	270

* Создана автором по статистическим данным Международного телекоммуникационного союза за 2003, 2005, 2006 гг. – Режим доступа: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/statistics/>

Каковы же институциональные изменения, позволяющие объяснить высокий уровень распространения Интернета в Эстонии? В 1992 г. правительство страны подписало соглашение с компаниями

Telia (Швеция) и *Sonera* (Финляндия)¹. Обе компании приобрели половину от 49% акций телефонной компании инкумбента *Eesti Telekom*, которой монополия на телефонные звонки по фиксированным линиям была предоставлена до конца 2000 г.² В 1997 г. *Eesti Telekom* предложила внутренним и международным инвесторам 24% из принадлежащих государству акций через первичное публичное размещение (IPO). Правительство осталось держателем 27%-ного пакета акций компании.

В 1998 г. был учрежден независимый регулятор сектора телекоммуникаций³. В 2002 г. ЕС выразил озабоченность потенциальным конфликтом интересов, который мог возникнуть из административной подчиненности независимого регулятора Министерству экономики и связи⁴. Министерство не представляет интересы государства в *Eesti Telekom* (компания инкумбент регулируется независимым регулятором телекоммуникаций), но тем не менее, чтобы избежать потенциального конфликта интересов, права собственника были переданы Министерству финансов, хотя в конечном счете оба министерства представляют одно правительство.

В конце 2000 г. были частично либерализованы предоставление линий в аренду и использование альтернативной инфраструктуры. Эстония получила открытый рынок передачи данных, провайдеров интернет-услуг (ISPs), услуг высокоскоростных магистралей передачи данных (backbone service providers) еще до окончания монополии на услуги голосовой связи⁵. Ключевым требованием ЕС было устранение государственного контроля над рынком телекоммуникаций к 1 января 2003 г. и, тем самым, ликвидация монополии на услуги фиксированных

¹ Сейчас – это TeliaSonera.

² World trade organization. The Republic of Estonia. Schedule of specific commitments. GATS/SC/127. Annex 1. *Reference paper (Additional commitments by Estonia in trade in telecommunication services as of six months from Estonia's accession to the WTO)*. – WTO October 5 1999. – P. 11–12.

³ Sideamet. Sideamet 10 aastat. – Tallinn 2001. – Mode of access: http://sa.riik.ee/atp/failid/SA_10aastat.pdf

⁴ Commission of the European Communities. Regular report on Estonia's progress towards accession. – Brussels 2002 – P. 90. – Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee_en.pdf

⁵ ESIS. Master report about Estonia. // Information society project office of European Commission. – Brussels, 1999. – Режим доступа: <http://www.eu-esis.org/esis2reg/EEreg.htm>

линий телефонной связи. Однако Эстония уже в феврале 2000 г. приняла новый Закон о телекоммуникациях (Telecommunications Act, 2000), который устранил все ограничения доступа на рынок и государственный контроль к 1 января 2001 г., т.е. намного раньше, чем от нее требовалось¹.

В итоге открытая конкуренция на рынке телекоммуникаций в Эстонии возникла раньше и была масштабнее, чем в других странах ЦВЕ. Именно она, а не нормативная база, которая мало чем отличается от подобных ей в других странах ЦВЕ, сыграла решающую роль в предоставлении приемлемого по стоимости доступа к Интернету значительно большему, чем в других странах ЦВЕ, числу граждан. Таблица 4 показывает, что уже в 2001 г. в Эстонии была самая низкая по сравнению с другими странами ЦВЕ стоимость доступа.

Таблица 4

Стоимость почасового коммутируемого доступа к Интернету в 2001 г. (в евро)²

	Эстония	Латвия	Словакия	Словения
Предельная	1,3	4,2	1,8	1,5 *
Предельная по PPS ³	2,9	8,8	5,0	2,1

Низкая стоимость доступа ускоряет рост использования Интернета, который, в свою очередь, поощряет спрос на все виды электронных услуг, включая услуги публичного сектора. В таблице 5 представлено соотношение стоимости доступа со средней заработной платой и ВВП на душу населения.

¹ Regular report on Estonia's progress towards accession // Commission of the European communities. – Brussels, 2002. – P. 89–90. Режим доступа: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/ee_en.pdf

² Составлена автором на основе данных eEurope 2003 report и Report prepared by the EU membership candidate countries with the assistance of the European Commission // Ljubljana: European Ministerial Conference, 2002, June 3–4.

³ PPS – аббревиатура для Purchasing power standard – стандартная покупательная способность. Согласно eEurope 2003 Report (Ibid.), «паритеты покупательной способности получают как взвешенное среднее соответствующих индексов цен на однородные товары и услуги и не зависят от национальных валют».

Таблица 5

Стоимость доступа к Интернету, минимальная и средняя заработная плата и ВВП на душу населения

Стоимость широкополосного доступа к Интернету	22 евро в месяц*
Стоимость коммутируемого доступа к Интернету	17 евро в месяц **
Стоимость WiFi доступа к Интернету	12,5 евро в месяц***
Средняя месячная зарплата в 2006 г.	575 евро в месяц****
Минимальная заработная плата в 2006 г.	192 евро в месяц *****
Доход на душу населения в 2005 г.	7000 евро *****

*Информация основана на услугах, предлагаемых для домашнего пользования. Качество и доступность услуги примерно одинаковой стоимости существенно различаются. Например, Elisa предлагает технологию ADSL2+. Скорость прямого канала – 5 MBit/s, обратного – 1 Mbit/s. – Режим доступа: <http://www.elisa.ee/client?id=1733&cid=5323&s=read>

Elion предлагает технологию ADSL, которая обеспечивает скорость прямого канала – 512 kbit/s, обратного – 128 kb/s. – Режим доступа: [http://www.elion.ee/wwwmain?screenId=html citizen-profile.5316&menuId=799&parentMenuId=&locale=et](http://www.elion.ee/wwwmain?screenId=html%20citizen-profile.5316&menuId=799&parentMenuId=&locale=et)

** Основана на самом дешевом пакете для домашнего пользования от Elion. Пакет включает оплату телефона и коммутируемый доступ к Интернету, но ограничивает использование Интернета 20 часами в месяц. Та же услуга, но без ограничения использования Интернета, стоит на 30% дороже.

*** Скорость прямого канала 2Mbit/s. В дополнение к этому имеется множество публичных пунктов доступа к Интернету по технологии WiFi, где доступ, соответственно, бесплатный. В Эстонии также существует около 700 регулярных общественных пунктов бесплатного доступа к Интернету.

**** Усреднено на базе первых трех кварталов 2006 г. Медианное значение заработной платы в 2006 г. было примерно 470 евро. Источник: Statistics Estonia. – Режим доступа: <http://www.stat.ee/181858> и <http://www.postimees.ee/291206/esileht/majandus/236477.php?r=>

***** 1 января 2007 г. минимальная заработная плата была увеличена до 230 евро.

***** На базе метода расчета валового национального дохода Всемирного банка (World Bank GNI method). – Режим доступа: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTABOUTUS/EXTANNREP/EXTANNREP2K6/0,,contentMDK:21046862~menuPK:2915976~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:2838572,00.html>

После анализа общих институциональных трансформаций и изменений в сфере ИКТ целесообразно рассмотреть роль различных акторов.

Роль акторов

Использование ИКТ в государственных учреждениях

Национальное ИКТ-сообщество сыграло решающую роль в выработке политики государства по вопросам расходов на ИКТ, их приобретения и использования в начале 1990-х годов. В 1993 г. группой государственных служащих, специалистов по ИКТ и ученых был подготовлен стратегический документ, единственной целью которого стала разработка принципов менеджмента современной хорошо функционирующей информационной системы государства¹.

Наличие в стране достаточного числа квалифицированных специалистов в сфере ИКТ объясняется тем, что еще в 1960-е годы Эстония начала инвестировать средства в свой Институт кибернетики². Когда подобные институты в других советских республиках занимались, прежде всего, математикой и прикладными разработками, эстонский институт сосредоточился на компьютерном программировании³. В центральном правительстве был создан специальный департамент ИТ, и бюджет центра включал специальную статью «Номер 37» расходов на ИТ различных правительственных агентств⁴. Соответственно, государственные закупки ИТ были централизованы и унифицированы. Кульминацией этих усилий стал запуск в 1998 г. общегосударственной широкополосной сети EEBone («Peatee»). Сеть связала все департаменты правительства и обеспечила их надежным доступом к Интернету и интранету⁵. В 2001 г. была внедрена система

¹ Ott A., Siil I. Eesti e-riik tulgu // *Eesti Põhivaleht*. – February 7, 2003. – Режим доступа: <http://www.epl.ee/artikkel.php?ID=227214>

² Dyker D. The computer and software industries in the East European economies. A bridgehead to the global economy? // *Europe-Asia Studies*, 1996. – Vol. 48, N 6, – P. 915–930; Landler M. Hot technology for chilly streets in Estonia. // *The New York Times*, December 13, 2005. – Режим доступа: <http://www.nytimes.com/2005/12/13/technology/13skype.html?emc=eta1>

³ Roth D. Catch us if you can // *Fortune Magazine*. – February 16, 2004.

⁴ Ott A., Siil I. Eesti e-riik tulgu.

⁵ IDABC. E-government in Estonia. – June 2005. – P. 5. – Режим доступа: http://www.ist-breath.net/documents/200506_eGovernment_in_Estonia.pdf

X-Road, обеспечившая обмен информацией между различными государственными базами данных и доступ к ним как государственных служащих, так и граждан¹.

Гармонизация политики в области ИКТ в министерствах и департаментах служит ярким примером роли государственных акторов. Следует подчеркнуть, что влияние ИКТ-сообщества было ограничено и зависело от определенного контекста даже в такой узкой области, как информационная политика внутри государственного аппарата. Например, Кискис и другие указывают, что проекты электронных закупок оставались маргинальными даже в 2005 г.²

Еще более важно то, что проекты информационного сообщества по гармонизации политики внутри государственного аппарата были поддержаны политическим руководством только потому, что в 1990-е годы эти инициативы отвечали его целями создания минимального и эффективного государства. Об этом же свидетельствует тот факт, что в Эстонии в 1990-е годы не было как общей промышленной политики, так и политики в секторе ИКТ³. В этот период общие расходы государства на исследования и разработки были ниже 0,5% ВВП, соответственно не приходится говорить о существовании какой-либо политики в сфере высоких технологий и инноваций⁴. Расходы на ИКТ с 1995 по 2003 г. также оставались достаточно скромными в сравнении с другими странами. В бюджете эстонского правительства они составляли около 1%, тогда как многие другие страны тратили 2,5–4% бюджета⁵. Единственным исключением стала поддержка публичного сектора в 1997 г. посредством запуска программы *Tiigrihüppe* (Прыжок тигра), которая обеспечила информационными технологиями многие школы⁶. Однако даже эта поддержка была достаточно скромной. Ее

¹ IDABC. E-government in Estonia. – June 2005. – P. 5. – Режим доступа: http://www.ist-breath.net/documents/200506_eGovernment_in_Estonia.pdf.

² Kiskis M., Kraujelyte A., Petrauskas R. Redefining e-government in the democracy context: experience of the new member states // 6eme Congres de European de science des systems. 2005. – P. 3.

³ Kilvits K. Innovation and restructuring of Estonian industry // Ulo Ennuste and Lisa Wilder (eds). Harmonisation with the Western economics. – Estonian institute of economics at Tallinn technical university, 1999 – P. 263–265.

⁴ Ibid. – P. 268–277.

⁵ Krull A. ICT Infrastructure and e-readiness assessment report. – P. 52–53.

⁶ Tiigrihüppe Sihtasutus. Tiigrihüppe programm 1997–1999. – Tallinn 2006 – Режим доступа: http://www.tiigrihype.ee/publikatsioonid/aastaraamat1999/aasta_1.html

можно рассматривать как функциональную обязанность государства по обеспечению элементарных общественных благ.

Оказание электронных услуг обществу

Ранее было показано, что гармонизация ИКТ в правительственном секторе была достигнута благодаря совпадению целей двух групп рациональных акторов: ИКТ-сообщества и политических реформаторов, хотя их причины были разными. Сообщество было заинтересовано в практическом применении своего знания, тогда как политические лидеры рассматривали ИКТ как средство получения эффективного и минимального правительства. Самым сильным элементом эстонского э-правительства является предоставление обществу электронных услуг. Для убедительного объяснения эволюции этих услуг требуется рассмотреть третью группу акторов – частный сектор. Конечно, вклад акторов публичного сектора в решение проблем ИКТ несопоставим с программами, запущенными в частном секторе, которые способствовали (пусть непреднамеренно) развитию услуг э-правительства.

Либеральный режим экономики и разумная финансовая политика способствовали рождению банковского сектора, который стал влиятельным инноватором в ИКТ, создав в 1996 г. *интернет-банкинг* – систему осуществления банковских операций в Интернете¹. Благодаря высокому качеству, безопасности и простоте в 2002 г. ее клиентами являлись 57% населения, имеющего доступ к Интернету². Вслед за возможностью общения посредством э-почты (76%) и использования поисковых машин (62%) эта услуга стала третьей по важности причиной получения доступа к Интернету. Многие государственные агентства стали использовать системы идентификации и верификации, применяемые в *интернет-банкинге*, что позволило им оказывать услуги в режиме он-лайн. Так, граждане Эстонии с 2000 г. получили возможность подавать налоговые декларации через Интернет.

¹ Lustsik O. E-Pangandus Eestis: kiire kasvu pohjused ja tegurid // Kroon ja Majandus. – Tallinn: Eesti Pank. – 2003, No 3. – P. 24. – Режим доступа: http://www.eestipank.info/pub/et/dokumendid/publikatsioonid/seeriad/kroon_majandus/_2003_3/_23-34lustsik.pdf

² Ibid. – P. 24.

Исследование 2002 г. показало, что 48% пользователей Интернета оплачивают услуги государства через *интернет-банкинг*¹.

История *интернет-банкинга* показывает, что изменение правил мотивирует акторов, преследующих собственные интересы, искать и находить инновационные решения, которые способствуют интенсификации пользования Интернетом. Вклад политических лидеров и ИКТ-сообщества в публичный сектор состоял, прежде всего, в создании нормативной базы и оказании услуг на основе инноваций частного сектора. Другими словами, разработка нормативной базы э-правительства была вызвана реакцией на потребности рынка и/или стремлением оказывать услуги в тех областях, где стоимость транзакций была наиболее низкой.

Это суждение поддерживают следующие эмпирические свидетельства. Во-первых, политика государства в сфере оказания услуг оставалась непоследовательной². Хотя Эстония выдвинулась на передовые позиции в мире как безбумажное э-государство и большинство ее жителей сегодня представляют таможенные декларации в он-лайновом режиме, еще в 2002 г. некоторые из основных услуг были доступны только в обычном режиме. Например, простая операция замены водительского удостоверения все еще требовала распечатки формы заявления, заполнения ее вручную и нескольких посещений Департамента автомобильного транспорта (Department of motor vehicles). Даже в 2007 г. департамент требует, чтобы документы, снабженные электронной подписью, отсылались по э-почте в различные местные подразделения³, представление документов непосредственно через их веб-сайты недоступно.

Во-вторых, нормативные акты, касающиеся э-правительства, были приняты не намного раньше, чем в других странах ЦВЕ. В табл. 6 сравниваются периоды принятия некоторых ключевых законодательных актов по э-правительству в Эстонии и трех других странах ЦВЕ. Конечно, само по себе время их принятия еще ничего не говорит о действительном влиянии законодательства. Качество эстонских

¹ Krull A. ICT Infrastructure and E-Readiness Assessment Report. – P. 58.

² Например: Kiskis M., Kraujelyte A., Petrauskas R. Redefining E-Government in the democracy context.

³ Autoregistrikeskus. – Mode of access: <http://www.ark.ee/atp/?id=33501>

законов, возможно, лучше, чем в других странах ЦВЕ¹. Законы принимались в ответ на растущую потребность рынка; в Эстонии потребность, вероятно, была более сложной, что привело к принятию более совершенных нормативных актов. Серьезная проверка этих утверждений не является задачей данного исследования. Однако можно полагать, что качество эстонских законов не объясняет успех э-государства. Оно просто переформулирует загадку.

Таблица 6

**Время принятия нормативных актов по э-государству
в Эстонии, Латвии, Словакии и Словении²**

Закон/Документ	Эстония	Латвия	Словакия	Словения
Стратегия э-государства	NA	2002	2004	2001
Электронная подпись и электронный документ	2000	2002	2002	2000
Стратегия информационного общества	1998	1999	2001	2003
Защита данных	1996	2000	2002	1999
Доступ к информации	2001	1998	2000	2003

У Эстонии нет стратегии э-государства, она не создавала специального ведомства или министерства информационного общества, как, например, Словения. *Принципы информационной политики* (Principles of information policy), принятые в 1998 г., были общим стратегическим документом, а все последующие акты носили достаточно узкий характер³. Законотворчество в сфере ИКТ, как и во многих других сферах публичного сектора, в Эстонии было минимальным. Можно предположить, что эстонский подход ставит во главу угла внедрение, что не требует усиленного

¹ Например: Kiskis et al (2005) point it out in their comparison of Estonia with Latvia, Lithuania and Poland.

² IDABC. EYgovernment observatory. Reports on e-government in Estonia, Latvia, Slovakia and Slovenia (June). // European Communities 2005–2006. – Режим доступа: www.ist-breath.net/documents/200506_eGovernment_in_Latvia.pdf

³ Krull A. ICT infrastructure and e-readiness assessment report. – P. 49.

бумаготворчества и создания дополнительных уровней бюрократии. Эстонские эксперты упрекают правительство за отсутствие ясного видения и рабочего плана, а также регламентированного сотрудничества между различными правительственными ведомствами и между частным и публичным секторами¹. Тем не менее Эстония на фоне стран ЦВЕ преуспела в создании э-государства без таких документов и формализованного сотрудничества, тогда как многие страны, имея их (по крайней мере формально), отстают от нее по индексу e-government.

В-третьих, специальные инициативы правительства, такие, как введение в 2002 г. электронных идентификационных карт для совершения он-лайнowych транзакций, не получили существенного продолжения. Он-лайновая идентификация используется главным образом при совершении банковских операций.

В-четвертых, широкая доступность услуг э-государства и он-лайнowych каналов для политического участия еще не означает сама по себе, что граждане предпочитают пользоваться электронными методами. Например, Кискис и другие приводят данные EUROSTAT, согласно которым Эстония занимает ведущую позицию по доступности он-лайнowych услуг, но при этом в 2004 г. только 20% ее населения пользовались услугами э-государства². В других странах ЦВЕ процент пользователей был еще ниже, за исключением Словакии, где он составлял 2%³. Тем не менее разрыв между фактическим использованием и формальной доступностью может свидетельствовать о низком качестве услуг, особенно в сравнении со статистикой потребления частного сектора, таких, как *интернет-банкинг*.

В-пятых, слабым местом э-государства Эстонии является предоставление услуг, которые способствовали бы электронному участию и демократии. Эстонские программы э-государства создавались как реакция на потребности частного сектора и населения в целом, они внедрялись там, где стоимость транзакций была самой низкой. Наиболее известным проектом является запущенный в 2001 г. портал TOM⁴, который позволяет гражданам предлагать законы и/или

¹ Krull A. ICT infrastructure and e-readiness assessment report. – P. 49.

² Kiskis M., Kraujelyte A., Petrauskas R. Redefining e-government in the democracy context. – P. 6–9.

³ Ibid.

⁴ Аббревиатура эстонского «Täna Otsustan Mina» – «Сегодня решаю я».

поправки к законам в электронном виде. Вся концепция портала была продумана настолько поверхностно, что самыми активными посетителями, предлагающими новые законы и поправки, стали Микки Маус и другие мультипликационные персонажи. По иронии судьбы министрам правительства часто приходилось начинать свои ответы на предложения граждан обращением «Дорогой Микки Маус». Сейчас требуется идентификация каждого посетителя, но влияние портала на активизацию участия в лучшем случае маргинально. В начале 2007 г. число зарегистрированных посетителей составило 6742, тогда как население Эстонии насчитывает около 1,4 млн.¹

Вторым заслуживающим внимания проектом было предоставление возможности электронного голосования на муниципальных выборах 2005 г. и всеобщих выборах 2007 г. Около 2% принявших участие в выборах, что составляет примерно 1% избирательного корпуса, использовали эту возможность на муниципальных выборах 2005 г.²; 5,5% людей, проголосовавших на всеобщих выборах в марте 2007 г., также воспользовались он-лайнным голосованием³. Основная идея, стоявшая за этим экспериментом, заключается в том, что предоставление он-лайнных каналов голосования должно снять другие препятствия: такой способ облегчает голосование, что, в свою очередь, должно привести к увеличению числа участников⁴. Конечно, рост участия

¹ Tana Otsustan Mina. Tallinn 2007. — Mode of access: <https://www.eesti.ee/tom/ideas.py/avaleht>

² Drechseler W. Dispatch from the future // Washington Post. — November 5, 2006. — P. B01.

³ Delfi. E-hääletusel osales 5,5% valijatest. March 5, 2007. — Mode of access: http://www.delfi.ee/news/eesti/eesti_uudised/article.php?id=15264896

⁴ Конечно, преимущества электронного голосования, которые заключаются в сокращении стоимости транзакций, являются только одной стороной медали. Ему присущи существенные издержки, такие, например, как ограниченная гражданская вовлеченность, проблемы конфиденциальности и безопасности, и пр. Конечно, эти издержки носят не только технический характер. Например, литература, посвященная рациональному выбору, показала, что граждане могут принять участие в голосовании просто из-за личной потребности, которая носит нематериальный характер (Grofman 1993), например чувства гражданского долга (Moon 1992); репутационных выгод (другие увидят их в кабине для голосования), или они могут обладать неадекватной информацией (Bunk 1980), что ведет к неадекватному поведению — т.е. голосование в определенном институциональном контексте может быть рациональным. Даже с позиций рационального выбора пре-

распределяется неравномерно по группам населения, поскольку для э-голосования требуется иметь доступ к компьютеру, идентификационные карты (ID-card) и читающее устройство для них. Проблема цифрового неравенства лежит в основе дискуссий эстонских партий по вопросу э-голосования. Партии, представляющие менее успешные сегменты населения, выступают против э-голосования, тогда как правоцентристские партии активно добиваются его внедрения, что неудивительно¹. Правоцентристская Партия реформ получила почти 35% от всех поданных в он-лайнном режиме голосов. Другая правоцентристская партия Isamaa и Res Publica Liit – 27%, тогда как популистская Партия центра – только 10%, что почти в три раза меньше полученного ею при традиционном голосовании.

Предварительный вывод состоит в том, что э-голосование не увеличило участие в выборах, но оно использовалось в качестве альтернативного метода голосования². Настоящий вывод соотносится с данными научных источников, которые полагают, что электронное голосование не обязательно ведет к увеличению участия. В демократических странах все взрослое население имеет право участвовать в выборах, однако многие меньшинства, а иногда и большинство населения предпочитают не использовать свое право даже при низкой стоимости транзакций. Э-государство также снижает стоимость транзакций, но не обязательно увеличивает политическое участие. Во многих случаях оно просто служит заместителем или дополнением для граждан, активно вовлеченных в другие формы участия. Привлекательность такого заместителя может сойти на нет, если граждане воспринимают э-голосование как ненадежное. Фактически проблема безопасности повсеместно является одним из главных препятствий на пути внедрения идей э-голосования. Недавние атаки хакеров на веб-сайты эстонского правительства и ведущих

имущество сокращения стоимости транзакций при голосовании с помощью электронных средств может быть сведено на нет исчезновением возможности продемонстрировать другим акт голосования – исполнения гражданского долга. Таким образом, электронное голосование может служить хорошим заместителем традиционных альтернатив для некоторых людей, но далеко не для всех.

¹ Drechseler W. Dispatch from the future.

² Ibid.

компаний могут усилить сомнения избирателей в безопасности он-лайнного голосования¹.

Следовательно, различие между он-лайнновыми возможностями и их реальным использованием еще не указывает на неудачу э-государства. Вопреки заметному продвижению вперед в он-лайнном голосовании предложение услуг, которые открывают новые возможности для участия и демократической вовлеченности, в последнее время развивалось достаточно хаотично. Так, проблемы надежности и конфиденциальности, например, остаются непро-работанными. Эти проекты не входят в число высших приоритетов государства. Они появились потому, что достижения в частном секторе сократили стоимость транзакций при их внедрении.

Заключение

Основное положение статьи заключается в том, что независимыми переменными в объяснении успеха э-государства являются действия рациональных акторов в конкретном институциональном контексте Эстонии. Этот подход к анализу частного случая (э-государства Эстонии) обладает более универсальной значимостью. В этом смысле представленное здесь исследование выходит за рамки изучения отдельно взятой страны. Данная работа является самостоятельным вкладом в существующую литературу по e-government. Ее центральный довод состоит в том, что реализация проектов в частном секторе должна рассматриваться в качестве эндогенного, а не экзогенного фактора в объяснении достижений э-государства. Этот вывод подтверждается представленными эмпирическими данными. Предшествующее развитие защищенной и надежной системы *интернет-банкинг* стало трамплином для запуска он-лайнновых услуг в публичном секторе, превратившихся в наиболее продвинутый элемент э-государства Эстонии. Поэтому наличие таких акторов в частном секторе и инновации, которые они приносят с собой, необходимы для понимания успеха э-государства в Эстонии. Они сыграли решающую роль в сокращении стоимости транзакций и создании предложения и

¹ Узнать больше о кибератаках можно из статьи: *Landler M., Markoff J. After computer fears in Estonia, war fears turn to cyberspace // New York Times. – N. Y., May 29, 2007.*

спроса на он-лайн-услуги публичного сектора. Появление таких акторов и их инновационных услуг стало возможным вследствие радикального нормотворчества эстонского правительства в сфере экономики. Как показано в исследовании, законодательство в области e-government возникло в Эстонии примерно в то же время, что и во многих других странах ЦВЕ. Общая институциональная основа, которая поощряла конкуренцию, определила развитие ИКТ в Эстонии и имела гораздо большее значение для успеха э-государства, чем соответствующие конкретные проекты. Акторы публичного сектора сыграли важную роль в гармонизации ИКТ внутри правительства. Но здесь также позитивные результаты были получены потому, что они соответствовали целям политического руководства.

Вполне возможно, что Эстония представляет собой аномалию в широком контексте э-государства. Данная статья не может привести свидетельства ни в пользу, ни против такого предположения, оставляя этот сюжет для дальнейшего исследования. Однако случай Эстонии действительно показывает, что хорошо функционирующее э-государство может возникнуть различными путями. Его появление не зависит от достижения экономикой и политической системой некоего критического уровня развития. Тем не менее, поскольку Эстония получила самый успешный среди стран ЦВЕ результат, этому достижению сопричастны важные политические предпосылки. Однако они не могут служить простым уроком и/или «передовым опытом», который можно распространить на другие страны. Ключевой пункт холистского объяснения эстонского феномена, попытка которого предпринята в данной статье, состоит в том, что критическое значение принадлежит широкому институциональному контексту, от которого зависит рациональность акторов, включая тех, что могут способствовать успешному становлению э-государства. Но, как известно, изменение институционального контекста бросает свой собственный фундаментальный вызов государству.

Перевод А. Кулика