

На правах рукописи

Григорьев Павел Владимирович

**«Электронное правительство» в политико-
административном управлении
современной России**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии.

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Ярославль
2009

Диссертация выполнена на кафедре социально-политических теорий
ГОУ ВПО «Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова»

Научный руководитель -

Доктор политических наук, профессор
Головин Юрий Алексеевич

Официальные оппоненты:

Доктор политических наук, профессор
Шабров Олег Федорович

Кандидат политических наук, доцент
Сковиков Алексей Константинович

Ведущая организация -

**Ярославский государственный
технический университет**

Защита состоится «18» декабря 2009 года в «_____» часов на заседании
Диссертационного совета Д 212.002.04 при ГОУ ВПО «Ярославский
государственный университет имени П.Г. Демидова» по адресу: 150000, г.
Ярославль, ул. Советская 10, ауд. 51-а

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО
«Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова» по
адресу: 150000, г. Ярославль, ул. Полушкина роща, 1.

Автореферат разослан «16» ноября 2009 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета

Ефимова О.К.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Широкое применение новых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) является необратимой тенденцией мирового развития и научно-технической революции последних десятилетий. Особая роль в этом процессе принадлежит глобальной сети Интернет, которая, являясь специфическим интерактивным средством массовой коммуникации, уже активно используется в политическом процессе.

XXI век в нашей стране, да и во всём мире – это век перехода к информационному обществу, информационной цивилизации, где информация становится таким же традиционным ресурсом развития, как энергия или сырьё. Использование информационных технологий сегодня является одной из доминант современного этапа развития государства. Сеть Интернет открывает новые эффективные средства управления и взаимодействия органов власти, коммерческих структур и граждан. Примером таких средств является «электронное правительство» или *e-government*. Это одна из управленческих инноваций конца XX – начала XXI века, которая все интенсивнее внедряется по всему миру.

Среди глобальных тенденций, обуславливающих актуальность тематики информационных технологий в целом и «электронного правительства», в частности, необходимо отметить следующие:

Во-первых, концепция «электронного правительства» возникла сравнительно недавно и еще не получила целостного теоретического осмысления в контексте политической науки. Внимание отечественных политологов к данной проблеме вряд ли можно считать адекватными общественной значимости вызова.

Во-вторых, современные ИКТ несут в себе огромный управленческий потенциал и могут выступать отличным подспорьем в оптимизации системы государственного управления. Выступая в роли катализатора, а подчас и

главного инструмента преобразований, они трансформируют политический процесс, бросают вызов его традиционным институтам и механизмам. Полученный опыт демонстрирует противоречивый характер данного влияния. В ряде случаев новые технологии способны повышать функциональные способности государства, а в других, напротив, лишь придавать ему видимость «осовременивания», на деле автоматизируя ненужные процедуры, имитируя взаимодействие власти и общества. Научное осмысление причин возникновения подобной ситуации, представляется особенно актуальным.

В-третьих, стремительное развитие и трансформация общественно-политических процессов и институтов в условиях перехода к информационному обществу требуют глубокого исследования процесса формирования «электронного правительства» в Российской Федерации. Несмотря на достигнутые неплохие результаты в области информатизации и внутренней автоматизации государственного сектора, наша страна все еще находится на самом раннем этапе развития «электронного правительства». Отсутствие прогресса в этом направлении наглядно показывают результаты международных сравнительных исследований и низкие рейтинги России в основных анализах создания «электронного правительства» в разных странах (в 2005 году 50-е место, в 2008 году уже только 60-е место из 192 государств).¹ В мае 2009 года Правительство РФ, признавая отсутствие очевидных успехов, отменило действие Федеральной целевой программы «Электронное правительство», которая должна была служить продолжением «Электронной России», объявив о том, что ее компоненты войдут в более долгосрочную и масштабную программу «Информационное общество 2010-2018». Цели и задачи данной программы еще не сформулированы, при этом вопрос стратегии создания «электронного правительства» и выбора приоритетов его развития остался не решенным.

¹ United Nations E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (дата обращения: 05.10.2009).

В-четвертых, «электронное правительство» может выступить одним из эффективных инструментов ускорения политико-административных реформ в России. В условиях экономического и финансового кризиса его внедрение позволит более эффективно распорядиться государственными ресурсами, значительно улучшить качество предоставления государственных услуг, укрепить доверие граждан к власти, повысить глобальную конкурентоспособность национальной экономики на мировом рынке. Актуальность данных проблем неоднократно подчеркивалась Президентом РФ.² Однако трудности преобразований свидетельствуют о серьезных проблемах методологического, организационно-правового, финансового, технологического и психологического порядка в этой сфере. До сих пор не утвержден пошаговый план реализации проектов «электронного правительства», четко увязанный с планом политико-административных реформ, программами по борьбе с коррупцией, приоритетными национальными проектами.

Таким образом, оценка потенциала новых информационных технологий в политике и анализ процесса создания «электронного правительства» в современной России видится как значимая в теоретическом и практическом аспекте проблема.

Степень научной разработанности проблемы. Основой для обобщенного теоретического осмысления места и роли информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении явились работы, в которых исследовались проблемы информационного общества и места государства в таком обществе. Среди них можно выделить труды таких зарубежных авторов как: М. Кастельс, Э. Гидденс, Ю. Хабермас, К. Поппер, Ф. Фукуяма, Э. Тоффлер, Д. Белл и др., а также российских ученых В.Л. Иноземцева, О.Ф. Шаброва, И.С. Мелюхина, Л.А. Сафоновой, С.Э. Зуева.³

² Послание Президента РФ Федеральному собранию от 2008 // Рос. газета. – 2008, от 06 ноября (№4787). – URL: <http://www.rg.ru/2008/11/05/poslanie-kremlin.html> (дата обращения: 13.11.09).

³ *Кастельс М.* Информационная эпоха: экономика, общество и культура. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – С. 85–129; *Гидденс Э.* Ускользящий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь / пер. с англ. – М.: Изд-во Весь мир, 2004. –

Для диссертационной работы немаловажное значение имеют общетеоретические труды, в которых рассматриваются вопросы политической коммуникации, коммуникативных систем и современных коммуникативных технологий в политическом процессе. Здесь можно отметить работы таких авторов, как С.Г. Туронок, Г.Г. Почепцов, М.Г. Анохин, М.С. Вершинин, Ю.А. Нисневич, А.И. Соловьев, Я.Н. Засурский, Л.М. Землянова.⁴

Существенное значение при проведении исследования имели научные труды, посвященные анализу проблем реформирования государственного управления России и изучению роли государства в современных условиях таких отечественных исследователей, как А.А. Гришковец, Г.В. Атаманчук, В.В. Лобанов, Л.В. Сморгунов, С.Н. Сериков, А.В. Оболонский.⁵

Собственно «электронное правительство» является предметом изучения как теоретиков политологов, так и практиков в правительственных структурах. Здесь в первую очередь стоит говорить о работах зарубежных

116 с.; *Хабермас Ю.* Политические работы. – М.: Праксис, 2005. – 368 с.; *Поннер К.* Открытое общество и его враги: в 2 т. – М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – 448 с.; *Фукуяма Ф.* Конец истории и последний человек / пер. с англ. М.Б. Левина. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2007. – 588 с.; *Тоффлер Э.* Третья волна. / Пер. с англ. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2004. – 781 с.; *Белл Д.* Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. / пер. с англ. В.Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 956 с.; *Иноземцев В.Л.* Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. – М.: Логос, 2000 – 304 с.; *Шабров О.Ф.* Компьютеризация // Социологическая энциклопедия: В 2 т. Т.1 / Руководитель научного проекта Г.Ю.Семигин; Главный редактор В.Н.Иванов. – М.: Мысль, 2003. С. 462-464; *Мелюхин И.С.* Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М.: Изд-во МГУ им. М.В.Ломоносова, 1999. – 208 с.; *Сафонова Л.А., Смоловик Г.Н.* Интеграция России в мировое информационное пространство: (Проблемы и перспективы). – Новосибирск: Изд-во. Сибирского Гос. ун-та, 2005. – 139 с.; *Зуев С.Э.* Измерения информационного пространства (политики, технологии, возможности) // Музей будущего: информационный менеджмент / сост. А.В. Лебедев. – М.: Прогресс-Традиция, 2001. – С.230-250.

⁴ *Туронок С.Г.* Интернет и политический процесс // Обществ. науки и современность. – 2001. – №2. – С. 51-63.; *Анохин М.Г., Павлютенкова М.Ю.* Информационно-коммуникативные технологии в политике // Вестн. Росийс. ун-та дружбы народов. – 1999. – № 1. – С. 40-52.; *Вершинин М.С.* Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2001. – 253 с.; *Нисневич Ю.А.* Информация и власть // Информ. ресурсы. – 1995. – № 3. – С. 63-69.; *Соловьев, А.И.* Принятие государственных решений: учеб. пособие. – М.: КноРус, 2006. – 344 с.; *Засурский Я.Н.* Информационная безопасность: развитие доступа к информации // Вестн. Моск. гос. ун-та, Сер. 10. – 1998. – № 2. – С. 3-7.; *Землянова Л.М.* Современная американская коммуникативистика: теоретические концепции, проблемы, прогнозы. – М.: Изд-во МГУ, 1995 – 270 с.

⁵ *Гришковец А.А.* Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: Просвещение, 2003 – 309 с.; *Атаманчук Г.В.* Сущность государственной службы. – М.: РАГС, 2002. – 312 с.; *Лобанов В.В.* Государственное управление и общественная политика: учеб. пособие – СПб.: Питер, 2004. – 448 с.; *Сморгунов Л.В.* От электронного государства к электронному правлению: смена парадигм // Полит. наука. – 2007. – №4. – С. 20-49.; *Сериков С.Н.* Организационные преобразования – путь эффективного реформирования государственных организаций // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт/под ред. В.И. Дрожжинова. – М.: Эко-Трендз, 2002. – С. 148-172.; *Оболонский А.В.* Бюрократия для XXI века. Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М.: Дело, 2002. – 166 с.

авторов, заложивших основы научного понимания «электронного правительства». Среди них труды Т. Беккера, К. Беллами, Дж. Тейлора, Д. Гарсона, Дж. Фоунтейна, Д. Норриса.⁶ Большое значение для диссертации имеют исследования аналитических групп международных организаций, таких как ООН, Мировой банк, ОЭСР, а также отчеты экспертов консалтинговых компаний: Gartner, Microsoft, Процесс Консалтинг. Стоит отметить просветительскую работу «Центра компетенции по электронному правительству» при Американской торговой палате в России, который занимается пропагандой западной модели «электронного правительства» в рядах российских политиков и технологов, а также выпускает расширенные рефераты на русском языке, составленные по материалам ведущих западных специалистов.

Публикации по проблемам «электронного правительства» в России только начинают появляться. Данная тема является сравнительно новой для российской политической науки. В существующих сегодня исследованиях наблюдается значительный перевес в сторону изучения прикладных аспектов внедрения «электронного правительства». Большинство работ по этому вопросу носят скорее характер публицистики, чем научных трудов, что накладывает определенные ограничения на глубину теоретической проработки данной предметной области.

Среди отечественных ученых, внесших наибольший вклад в комплексное изучение темы «электронного правительства», можно отметить следующих: В.И. Дрожжинов, А.Е. Шадрин, А.П. Голубицкий, А.Н. Юртаев, Ю.В. Ирхин, А.Н. Кулик, С.А. Дятлов, А.В. Данилин, Е.М. Стырин, М.Ю. Павлутенкова, Ю.Е. Хохлов, А.В. Кузнецов, М.Ю. Брауде-Золотарев, А.В. Павроз, В.Н. Якимец.⁷

⁶ *Becker, T., Slaton C.* The Future of Teledemocracy, Westport, Conn. 2000; *Bellamy C., Taylor J.* Governing in the Information Age, Open University Press, 1998; *Garson D.* Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State. North Carolina State University, 2006; *Фонтейн Дж.* Институциональное развитие в виртуальном государстве: недостающее звено в технологическом видении E-Government // Политическая наука. – 2007. – №4. – С. 50-77; *Norris D.* Government Research: Policy and Management. New York: IGI Publishing, 2007.

⁷ *Дрожжинов В.И.* Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. – М.: Эко-Трендз, 2002. – С.336-403.; *Шадрин А.Е.* Проблемы

Отдельного внимания заслуживают работы российских политологов, посвященные анализу зарубежного опыта создания систем «электронного правительства». Среди них можно выделить труды Б.В. Кристального, Ю.В. Травкина, И.Р. Агамирзяна, Д.В. Иванова, М.С., А.А. Штрика.⁸

Кроме того, в последнее время написан ряд диссертационных исследований, посвященных электронному правительству и его влиянию в политике. Среди них – исследования И.Д. Волченкова, Е.А. Кашиной, В.В. Солодова, А.В. Чугунова и др.⁹

стимулирования развития информационно-коммуникационных технологий. – М.: ГУ ВШЭ, 2002. – 48 с.; *Голобуцкий, А.П., Шевчук, О.Б.* «Электронное правительство». – Киев: УМС-Атлант, 2002. – 170 с.; *Юртаев А.Н.* Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. Республика Татарстан: Издат. центр Казан. гос. ун-та им. В.И. Ленина, 2006. – 183 с.; *Ирхин Ю.В.* «Электронное государство»: теоретические, методологические и экспертно-прикладные аспекты исследования // Актуальные проблемы политики и политологии в России : сборник научных статей; под общ. ред. О.Ф. Шаброва. – М. : Изд-во РАГС, 2009. – С.121-133.; *Кулик, А.Н.* Электронное государство в контексте институциональных реформ // Полит. наука. – 2007. – № 4. – С. 237-265.; *Дятлов С.А.* «Электронное правительство»: понятие, структура, функции // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2002. – С. 283-286.; *Данилин, А.В.* Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре «электронного правительства». – М.: ИНФРА-М, 2004. – 336 с.; *Стырин Е.М.* Электронное правительство: социальный контекст // Государств. управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государств. управления МГУ им. М.В. Ломоносова. – М. 2006. – С 135-140.; *Павлютенкова М.Ю.* Электронное государство России – виртуальная реальность, или новая концепция государственного управления // Публичная управление и публичная политика XXI века: государство, общество и полит. элиты / редкол.: О.В. Гаман-Голутвина и др. – М.: РАПН, РОССПЭН, 2008. – С. 365-373.; *Хохлов, Ю.Е.* Создание условий для развития информационного общества в странах СНГ. – М.: Институт развития информации общ-ва, 2004. – 220 с.; *Кузнецов А.В.* Проблемы формирования электронной демократии в современной России // Интернет и современ. общ-во: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007г.). – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 207-212; *Брауде-Золотарев М.Ю.* Электронное государство и качество государственного управления // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007г.). – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007 – С. 182-185; *Павроз А.В.* «Электронное правительство» и современные административные реформы // Полит. наука. – 2008. – № 2. – С. 173-191.; *Якимец, В.Н.* Композитный индекс оценки эффективности обратных связей информационных ресурсов ФОИВ России // Технологии информации общ-ва — Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 217-220.

⁸ *Кристальный Б.В., Травкин Ю.В.* «Электронное правительство». Опыт США. – М.: Эко-Трендз, 2003. – 224 с.; *Агамирзян И.Р.* Мировой опыт реализации концепции «электронного правительства» // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции. СПб., 25–29 ноября 2002 г. – СПб. 2002. – С. 255-258.; *Иванов Д.В.* Российский Интернет как средство политической коммуникации // Сайт Рус. журн. – URL: <http://old.russ.ru/netcult/history/20020313.html> (дата обращения: 03.10.2009); *Штрик А.А.* ИТ как приводной ремень повышения эффективности госуправления в США // Сайт PCWeek. – 2002. – №12. – URL: http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=61250&THEME_ID= (дата обращения: 05.10.2009).

⁹ *Волченков И.Д.* Разработка и реализация информационной политики органами государственной власти в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2008. – 24 с.; *Кашина Е.А.* Формирование «электронного правительства» в Российской Федерации: социально-политический аспект: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2009. – 29 с.; *Солодов В.В.* Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – М., 2007. – 26 с.; *Чугунов А.В.* Политика и Интернет: политическая коммуникация в условиях развития современных информационных технологий: Автореф. дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02. – СПб., 2000. – 18 с.

Большая работа была проделана в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия». Впервые в российской практике при подготовке к этой программе тематика «электронного правительства» рассматривалась единым творческим коллективом, включающим в себя представителей академической науки, специалистов из правительственных организаций, некоммерческих и коммерческих структур.

В то же время, несмотря на обширные исследования, проведенные в сфере «электронного правительства», ряд моментов по-прежнему остается недостаточно изученным и обобщенным. Очевиден недостаток работ, в которых дается политологический анализ темы «электронного правительства», приводится детальное рассмотрение зарубежного опыта с целью применения его лучших практик в России. Нуждается в дальнейшем исследовании проблема влияния «электронного правительства» на систему государственного управления и политический процесс.

Объектом исследования выступают технологии «электронного правительства» в контексте российских политико-административных реформ.

Предмет исследования составляет деятельность государственных органов по созданию и развитию систем «электронного правительства» с целью повышения качества и эффективности собственной работы, а также открытости и транспарентности государственного управления.

Цель исследования. Целью диссертационного исследования является разработка оптимальной политической модели «электронного правительства» в России как способа реализации потенциала новых информационно-коммуникационных технологий в вопросах улучшения функциональных способностей органов государственной власти и управления.

Для достижения данной цели предполагается решение ряда исследовательских задач:

1. Определить и уточнить понятийно-категориальный аппарат проблематики, раскрывающей процесс формирования и функционирования «электронного правительства», его структуру и функции;
2. Систематизировать и проанализировать представления об основных этапах развития «электронного правительства», а также факторах, стимулирующих данный процесс.
3. Выделить ключевые аспекты политической стратегии России в сфере создания «электронного правительства».
4. Выявить связь «электронного правительства» с политико-административной реформой на современном этапе.
5. На основе проделанного анализа показать проблемы/риски, связанные с внедрением «электронного правительства» в России и подготовить рекомендации по их преодолению.

Теоретико-методологическую базу диссертации составляет совокупность приемов и способов научного анализа, целесообразное применение которых определяется спецификой объекта и предмета исследования. В работе использованы как общенаучные, так и специализированные методы познания (институциональный, системный, исторический, политико-правовой и др.), а также приемы эмпирического исследования и вероятностного политического прогнозирования.

Вопросы создания систем «электронного правительства» носят междисциплинарный характер. Они базируются на применении принципов политической науки, теории государственного управления, социологии и информатики. Всесторонний охват проблемы исследования стал возможен с помощью применения сравнительного, структурно-функционального, социологического и статистического анализа, а также учета положений

теории нового государственного управления, теории общественного управления (*governance*), теории принятия государственных решений¹⁰.

Эмпирическая база исследования представлена данными официальной государственной статистики, материалами социологических исследований Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), «Левада-центра», Агентства социальной информации (АСИ), законодательными актами, материалами научных конференций, данными СМИ, информацией с Интернет-сайтов, тематических форумов и блогов. Особое значение для диссертации имеют результаты исследования «электронного правительства» в России, проведенного автором в составе группы экспертов Института системного анализа РАН, Московского физико-технического института, а также Ярославского государственного университета им. П.Г.Демидова в рамках проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах России» (август-сентябрь 2009).

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. Раскрыта современная роль «электронного правительства» в качестве инструмента повышения эффективности государственного управления, предложено его авторское определение.
2. Показаны основные направления эволюции «электронного правительства», а также выделены факторы, влияющие на данный процесс.
3. Выявлена специфика создания «электронного правительства» в России на современном этапе политико-административной реформы, раскрыта его роль в ближнесрочной и среднесрочной перспективе;

¹⁰ *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления. – М.: Омега-Л, 2009. – 584 с.; *Шабров О.Ф.* Политическое управление: проблема стабильности и развития. – М.: Интеллект, 1997 – 200 с.; *Пушкарева Г.В.* Политический менеджмент: учеб. пособие для студентов управленч. спец. вузов. – М.: Дело, 2002. – 400с.; *Дегтярев А.А.* Принятие политических решений. – М.: Издат. дом "Университет", 2004 – 414 с.; *Сморгунов Л.В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию «*governance*» // Полис. – 2003. – № 4. – С. 50-58.

4. Показан антикоррупционный потенциал «электронного правительства», до сих пор не исследуемый в российской политической науке.
5. В научный оборот введены новые источники в виде данных исследования полноты и качества обратных связей российского «электронного правительства», проведенного в рамках проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах России» (август-сентябрь 2009).
6. Проанализированы методологические, технические и организационные проблемы на пути создания «электронного правительства» в России и предложен план действий по их преодолению.

Положения, выносимые на защиту:

1. «Электронное правительство» способно стать ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций в России. Его внедрение позволит не только повысить производительность труда конкретного служащего на своем рабочем месте, но и качественно изменить порядок взаимодействия государства с гражданами и бизнесом, значительно упростив и ускорив процедуры обращения за получением государственных услуг.
2. В России на современном этапе за процесс создания «электронного правительства» выдается простая информатизация и автоматизация государственного сектора. Если в зарубежных программах e-government новые технологии использовались для максимального удовлетворения потребностей граждан, через совершенствование работы государственных структур, то в России ожидаемым результатом стало внедрение ИКТ для совершенствования работы самих государственных структур, то есть клиентом «Электронной России» оказалось государство, а не общество.

3. «Электронное правительство» в России является некой формой, не трансформирующей содержание управленческих процессов. Оно не решает задач административной реформы, так как ориентировано на поддержку новыми технологиями прежней системы управления, вместо того, чтобы дать импульс к ее изменению и оптимизации. В управленческой системе не произошло должного административного реинжиниринга, так как действующее законодательство по-прежнему рассчитано на использование бумажного документооборота и делает невозможным возникновения нового типа отношений G2C, G2B, G2C.
4. Российская модель «электронного правительства» де-юре ориентирована на граждан, а де-факто поддерживает интересы бюрократии. Потеря социальной ориентации технологического развития приводит к появлению «псевдо-электронного правительства» и смещению баланса сил между властью и обществом. Чиновники благодаря новым компьютерам получают еще более удобные инструменты для укрепления своей власти и организации тотального контроля над обществом. Гражданам при этом легче не становится, так как их информационные возможности ограничиваются. Все это способствует еще большему усилению коррупции, нарушению прав граждан и результирующему ослаблению государства.
5. Без разработки единого плана по созданию «электронного правительства» в России выявленные проблемы технологического, организационно-правового, финансового и психологического характера не позволят завершить данные мероприятия в срок до 2010 года, как это зафиксировано в официальных документах.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования.

Подходы и положения, сформулированные в диссертации, расширяют сферу научного знания и представления о возможностях использования новых информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении, а также служат более углубленному изучению политических

институтов и процессов в условиях развития информационного общества. Материалы работы могут быть использованы в ходе учебного процесса при преподавании курсов политологического цикла, в том числе: «Политология», «Политические коммуникации», «Государственная политика и управление» и др.

Практическая значимость работы состоит в возможности использования ряда ее теоретических положений и рекомендаций органами государственной власти и управления для решения практических задач по совершенствованию собственной работы в области создания и развития систем «электронного правительства». Результаты исследования могут также оказаться полезными для государственных и коммерческих организаций, научно-исследовательских институтов, занимающихся разработкой информационных технологий и программно-прикладных решений функционирования «электронного правительства».

Апробация диссертации. Диссертация обсуждалась на кафедре социально-политических теорий Факультета социально-политических наук Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

Результаты исследования были использованы при обновлении и преподавании учебных курсов по дисциплине «Политический менеджмент» и «Государственное и муниципальное управление» для студентов Факультета социально-политических наук ЯрГУ им. П.Г. Демидова.

По теме диссертации автором были выпущены две монографии, а также ряд статей в научных изданиях и журналах, в том числе входящих в список ВАК. Отдельные положения работы были изложены в выступлениях на международных конференциях «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, 24-26 мая 2006 г.), «Интернет и современное общество» IMS 2007 (Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007 г.), «Россия: ключевые проблемы и решения» (Москва, 11-12 декабря 2008 г.), «Наука и карьера» подсекция: социально-философская и политическая системы современного общества (Москва 21-22 ноября 2008 г.), «Проблемы

державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі» (Харьков, 21 мая 2009 г.).

Идеи и выводы диссертационного исследования на протяжении ряда лет внедрялись на практике. Диссертант имел непосредственное отношение к процессу создания веб-сайта Администрации города Любим в Ярославской области.

Поставленные цели и задачи настоящего исследования определили **структуру работы**. Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка источников и литературы, а также приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении раскрыта актуальность темы диссертационного исследования, проанализирована степень ее разработанности, определены цель и задачи, объект и предмет исследования, дана характеристика теоретико-методологической и эмпирической базы исследования, выделена научная новизна, изложены основные положения, выносимые на защиту, а также дана оценка научно-теоретической и практической значимости работы.

В первой главе «Концептуальные основы анализа формирования «электронного правительства» анализируется понятийно-категориальный аппарат, позволяющий раскрыть сущность данного феномена в отечественной и западной политической науке; выделяются различные аспекты функционирования «электронного правительства», содержится обзор основных подходов, в рамках которых проходила разработка его концептуальных теоретических основ.

В первом параграфе «Основные подходы к понятию «электронного правительства», структура, функции и принципы его организации» были изучены и обобщены отечественные и зарубежные теоретические представления об «электронном правительстве». Показана динамика развития его определений в российской политической науке от «просто

Интернет-порталов» органов власти до концепции глобального преобразования всей системы государственного управления. Исходя из анализа, было предложено авторское определение, дополняющее и конкретизирующее ряд аспектов функционирования *e-government*:

«Электронное правительство» – это реализация такого способа управления, при котором органы государственной власти, используя современные информационно-коммуникационные технологии, обеспечивают качественно новый уровень оказания государственных услуг гражданам и организациям, открывают доступ к информации о результатах своей деятельности и создают новые каналы политического участия с целью повышения эффективности функциональных способностей государства, конкурентоспособности национальной экономики и вовлеченности граждан в процессы принятия политических решений.

Отмечено, что «электронное правительство» в развитых странах поддерживает новую парадигму управления, ориентированную на граждан, которая появилась всего 10 лет назад в результате переосмысления модернизации государственного сектора и политико-административных реформ в эпоху Интернета. С тех пор данная парадигма развивалась и включала в себя философию, концептуальную структуру и набор практических инструментов улучшения качества управления с помощью ИКТ.

Подчеркивается связь технологий «электронного правительства» с современными концепциями государственного управления. В частности, определено, что с новым государственным управлением их сближает необходимость повышения эффективности государственного сектора, усиление связей и подотчетности государства по отношению к гражданам, внедрение децентрализованных организационных структур. С общественным управлением (*governance*) они схожи в акцентах на роли граждан как клиентов/партнеров государства. При этом действенное внедрение технологий «электронного правительства» в практику государственного

управления возможно лишь в рамках идеологии и методологии современных политико-административных реформ, напрямую связанных с данными концепциями. Основной потенциал повышения эффективности управления заключается в роли ИКТ как катализатора преобразований государственного сектора. Таким образом, теории развития государства заложили идеологический фундамент для реализации «электронного правительства», которое, в свою очередь, вывело политико-административные реформы на качественно новый уровень.

Во втором параграфе «Этапы создания «электронного правительства» подчеркивается, что *e-government* не является временным проектом, направленным на достижение последней «проактивной стадии», а подразумевает постоянное совершенствование политико-административного управления, на основе новых ИКТ. Тем не менее, акценты преобразований в ходе поэтапного формирования «электронного правительства» смещаются с оптимизации работы административного аппарата и предоставления услуг на вовлечение граждан в процессы выработки и реализации государственной политики. В связи с этим выделение этапов является динамическим процессом, отражающим не столько конечную цель внедрения информационных технологий в политико-административное управление, сколько современное поле зрения потенциального использования ИКТ.

В третьем параграфе «Стимулы и барьеры при формировании «электронного правительства» в современных условиях» большое внимание уделено анализу факторов, которые сдерживают реализации программ «электронного правительства» в разных странах. Приведена классификация барьеров, выделенных ООН совместно с ASPA, а также дополняющий их список барьеров из отчета Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Среди факторов, позволяющих преодолеть трудности на пути формирования «электронного правительства», были предложены следующие: реформирование процессов (государственный реинжиниринг);

лидерство; стратегические инвестиции; сотрудничество (партнерство с частным сектором); гражданское участие.

Вторая глава «Электронное правительство» как инструмент политико-административного управления в России состоит из трех параграфов, которые посвящены национальным особенностям процесса формирования «электронного правительства» и его роли в контексте политико-административных реформ.

В первом параграфе «Роль и место «электронного правительства» в Федерально-целевой программе «Электронная Россия» 2002-2010» отмечается, что по основным социальным индикаторам, оценивающим успех или провал политико-административного реформирования Россия (к началу 2009 года) уступает многим развивающимся странам мира, находясь в одном ряду с африканскими государствами. Увеличивающееся отставание страны на международной арене, фиксируемое независимыми экспертами, создает конфликт между стратегическими целями руководства и низкой эффективностью государственного управления. Традиционные меры, принимаемые Правительством РФ по усилению вертикали власти, кадровым перестановкам в ее высшем эшелоне, пока не в состоянии дать долгосрочного решения возникших проблем. Отмечается необходимость повышения эффективности системы политико-административного управления, одним из главных инструментов которого может стать «электронное правительство». Среди главных причин, обуславливающих актуальность создания «электронного правительства» в России, в работе выделены следующие:

1. Связь *e-government* с решением конкретных проблем, существующих в практике публичного управления (повышение эффективности управления на всех уровнях, предотвращение коррупции, необходимость повышения уровня прозрачности государственных услуг).

2. Возможность открытия новых каналов политической коммуникации для государства и общества, способных повысить уровень доверия граждан к власти.

При этом отмечается, что реализация Федерально-целевой программы «Электронная Россия» 2002-2010 гг., в рамках которой происходило создание российского «электронного правительства», долгое время осуществлялась параллельно с проведением административной реформы. Основная доля бюджетных расходов была направлена на приобретение и установку компьютеров и сетевого оборудования, а не на поиск подходов изменения и оптимизации политико-административных процессов. Только в 2006 году Программа была скорректирована с учетом новых задач в области повышения эффективности политико-административного управления, однако Концепция интеграции ФЦП с планом административных реформ так и не была официально принята Правительством РФ. В работе показано, что российская модель «электронного правительства» в рамках существующих Программ по-прежнему не реформирует взаимоотношения власти и населения на основе ИКТ, а сосредотачивает все внимание на оснащении новыми информационными технологиями деятельность государства. «Электронное правительство» поддерживает прежние бюрократические процессы вместо того, чтобы дать импульс к их изменению, обеспечив при этом реальную прозрачность деятельности государственного аппарата, и таким образом создать максимально благоприятные условия для эффективного, оперативного, понятного и разделяемого обществом решения задач политико-административных реформ.

Во втором параграфе «Электронное правительство как средство борьбы с коррупцией» были выделены основные условия возникновения коррупционных отношений и показана роль «электронного правительства» в проведении государственной антикоррупционной политики. Автором выделяются три условия возникновения коррупции: наличие у чиновника дискреционных полномочий, то есть власти над распределением каких-либо

не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению и возможности выбора между различными вариантами своего поведения; личный контакт между чиновником и гражданином; закрытость процедур.

Внедрение «электронного правительства» способствует устранению всех трех условий, за счет перевода взаимодействия чиновника и гражданина в электронный вид. В работе выделена внутренняя иерархия задач, которые необходимо решить для максимального использования потенциала приложений *e-government* в целях снижения общего уровня коррупции: во-первых, это обеспечение прозрачности деятельности органов власти, путем открытия самого доступа к государственной информации; во-вторых, это создание действенного механизма привлечения к ответу виновных должностных лиц (обеспечение подотчетности) путем предоставления обществу средств внешнего слежения за действиями отдельных чиновников и ведомств, а также средств подачи жалоб, в случае нарушения ими своих должностных обязанностей. Показана роль института электронного учета записей в «электронном правительстве» и «инфраструктуры доверия», благодаря которым граждане и бизнес получают возможность наблюдать за финансовыми и административными транзакциями, а также легко определять ответственных за те или иные решения. Отмечается, что в России данные возможности новых информационных технологий до сих пор остаются не использованными. Несмотря на то, что борьба с коррупцией заявлена одним из приоритетных направлений административной реформы, потенциал «электронного правительства» пока не учитывается при разработке антикоррупционных программ, точно так же, как антикоррупционные меры не входят во многие программы *e-government*.

Наконец, в третьем параграфе «Проблемы внедрения «электронного правительства» в России и возможная политическая стратегия по их преодолению» были выделены трудности методологического, организационно-правового, финансового, технологического и психологического характера, присущие процессу формирования

российского «электронного правительства». В качестве основного вывода из анализа констатируется, что сегодня в нашей стране идет создание «псевдо-электронного правительства», так как ориентация проводимых преобразований происходит на бюрократию, а не на граждан. Опыт реализации ФЦП «Электронная Россия» продемонстрировал преобладание ведомственного подхода в создании информационных систем, в результате которого появилось множество отдельных, не согласованных между собой проектов и разных аппаратно-программных платформ, решающих отдельные задачи чиновников/заказчиков. Массовая установка компьютеров, закупка дорогостоящего программного обеспечения, присоединение к Интернет не привели к улучшению деятельности государства в целом, а лишь придали системе видимость «осовременивания», часто представляя собой источник бесполезных и устаревших сведений, автоматизацию ненужных процедур и симуляцию взаимодействия власти и общества.

Как показано в работе, в этих условиях руководство страны действовало по централизованной модели создания «электронного правительства», то есть формулирование политики производилось «сверху» силами бюрократического аппарата. При этом совершенно не учитывался тот факт, что сама бюрократия не заинтересована в реформах, лишающих ее статусной ренты. Все это привело к конфликту интересов, при котором ведомства создали «электронное правительство» для себя и решения своих задач, так или иначе, игнорируя интересы граждан. В этом смысле клиентом «Электронной России» оказалось само государство, выдающее за процесс создания «электронного правительства» простую автоматизацию и информатизацию государственного сектора, сводящуюся к «подкрутке» существующих политико-административных процессов под компьютеры.

В ходе создания «электронного правительства» в России не происходило должного административного реинжиниринга. Государство автоматизировало ведомства, а не политико-административные процессы. При этом нормативно-правовая база оставалась явно недостаточной. Она

игнорировала реальные возможности «цифровых» ИКТ и была ориентирована на использование бумажного учета и бумажной коммуникации, что сделало невозможным возникновение нового типа отношений по линиям G2C, G2B, G2G. В результате пострадали граждане: как налогоплательщики они фактически потеряли свои деньги, которые якобы тратились на улучшение взаимодействия власти и общества. С созданием «псевдо-электронного правительства» баланс сил между чиновниками и гражданами нарушился в пользу власти, оказавшейся не заинтересованной в привлечении общества к процессам принятия политических решений. Данный факт был подтвержден в работе результатами исследования полноты и качества обратных связей российского «электронного правительства», проведенного автором в августе-сентябре 2009 года в составе группы экспертов Института системного анализа РАН, Московского физико-технического института, а также ЯрГУ им. П.Г.Демидова. Подавляющее большинство органов государственной власти не используют Интернет для получения обратной связи от граждан и бизнеса. Из 72 исследуемых сайтов органов государственной власти в список лучших по полноте и качеству механизмов обратных связей попали всего 6, а из 14 механизмов обратной связи, применяемых на сайтах «электронного правительства» ЕС и США, в России явно представлены только 6, при этом качество их реализации остается недостаточным. Все это говорит о том, что в России «электронное правительство» сегодня представляет собой некую форму, поддерживающую интересы бюрократии, а не реально работающий механизм, повышающий функциональные способности государства.

В работе обращается внимание и на ряд других обстоятельств, которые ограничивают реализацию позитивного потенциала, заключенного в «электронном правительстве», в частности:

- Отсутствие комплексного подхода к его созданию как на уровне государства в целом, так и на уровне отдельных министерств и ведомств;

- Разобщенность ведомственных информационных систем, их несовместимость, а также платформенная зависимость государства от поставщиков ИКТ решений.
- Слабое развитие лидерства в сфере «электронного правительства» на всех уровнях;
- Межведомственное противоборство за контроль над ресурсами;
- Низкий уровень социальной готовности населения к использованию электронных государственных услуг и новым методам взаимодействия с властью.

Очевидно, что без существенного изменения политической стратегии в данной сфере серьезного прогресса ждать не придется. Решать такие концептуальные вопросы во время кризиса представляется особенно своевременным. В диссертационном исследовании автор предпринял попытку предложить План действий по созданию «электронного правительства» в России, включающий в себя видение стратегических и тактических приоритетов, а также пошаговую программу действий по их реализации. Основной идеей этого видения является преобразование государственного сектора в объединенное государство «одного окна», ориентированное на предоставление услуг гражданам и в большей мере основанное на частно-государственном партнерстве и аутсорсинге. В работе были выделены и описаны семь приоритетных направлений деятельности, позволяющих, по мнению автора, достичь более значительных результатов от инвестиций в проекты «электронного правительства».

В заключении подводятся основные итоги проведенного исследования, формулируются теоретические и практические выводы, намечаются перспективы дальнейшей работы по рассматриваемой теме.

В приложении приводятся результаты исследования «электронного правительства» в России, проведенного автором в составе группы экспертов в рамках проекта «Индексы оценки состояния гражданского общества в регионах России» (август-сентябрь 2009 года).

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикации в изданиях, рекомендуемых ВАК:

1. Григорьев, П.В. «Электронное правительство» в России: проблемы и перспективы развития на современном этапе / П.В. Григорьев // Извест. высших учеб. заведений. Социология. Экономика. Политика – Тюмень: Из-во Тюменского нефтегазового государств. ун-та, 2009. – №3 (22). – С. 87-90.

Публикации в других изданиях:

2. Головин, Ю.А. «Электронное правительство»: возможности и реализация в современной России / Ю.А. Головин, П.В. Григорьев // Государств. управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 4-й ежегодной междунар. конференции фак-та государств. управления МГУ им. М.В. Ломоносова. – М. : РОССПЭН, 2006. –С.105-108.
3. Григорьев, П.В. Интернет-портал как ядро системы электронного правительства / П.В. Григорьев // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации: Материалы 5-й междунар. конф. фак-та государств. управления МГУ им. М.В. Ломоносова (31 мая – 2 июня 2007 г.): Ч. 2 – М. : Рос. Полит. энциклопедия (РОССПЭН), 2007. – С. 38-42.
4. Григорьев, П.В. Политический процесс и новые возможности в государственном управлении / П.В. Григорьев // Experimentum – 2008: Сб. науч. ст. философ. фак-та МГУ / под ред. Т.В Евгеньевой – М.: Изд. Воробьев А.В., 2008. – С. 34-44.
5. Головин, Ю.А. Политические технологии и политический процесс в современной России: науч. монография / Ю.А. Головин, П.В. Григорьев, М.А. Щенников – М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2008. – 84 с.
6. Григорьев, П.В. Электронное правительство в системе государственного управления России / П.В. Григорьев // Наука и

- карьера: материалы междунар. научно-практич. конференции (подсекция: социально-философская и политич. системы современного общества) / под ред. проф. В.А. Назарова – М.: Изд-во Моск. гуманитар. ун-та, 2008. – С. 23-32.
7. Григорьев, П.В. Электронное правительство в России: проблемы и перспективы развития / П.В. Григорьев // Актуальные проблемы гуманитар. и естественных наук – М., 2009, – №3. – С. 179-184.
 8. Головин, Ю.А. Новые политические технологии в современной России: монография / Ю.А. Головин, П.В. Григорьев, М.А. Щенников – М.: ООО «НИПКЦ Восход-А», 2009. – 184 с.
 9. Григорьев, П.В. Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией в государственном секторе России / П.В. Григорьев // Проблеми державного будівництва та місцевого самоврядування на сучасному етапі: матеріали міждунар. Наук.-практ. Конф. М. Харків, 21 трав. 2009 р. / Редкол.: Ю.П. Битяк, І. В. Яковюк, Г.В. Чапала – Х.: Видавець ФО-П Вапнярчук Н.М., 2009. – С.145-148.