



004600024

На правах рукописи

Кузнецов Андрей Васильевич

**Политика информатизации административной сферы в современной
России**

Специальность 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии
(по политическим наукам)

Автореферат
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Саратов 2010

Диссертация выполнена на кафедре политических наук
 ГОУВПО «Саратовский государственный университет
 имени Н.Г. Чернышевского»

Научный руководитель:

доктор исторических наук, профессор
Суслов Юрий Павлович

Официальные оппоненты:

доктор политических наук, профессор
Санжаревский Игорь Иванович

кандидат политических наук, доцент
Петраченко Сергей Александрович

Ведущая организация:

Российский университет дружбы
 народов (г. Москва)

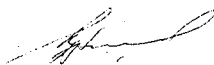
Защита состоится 13 марта 2010 г. в 10.00 часов на заседании
 диссертационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам в
 Саратовском государственном университете по адресу:

410028, г. Саратов, ул. Вольская, 10, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале № 3 Научной
 библиотеки Саратовского государственного университета.

Автореферат разослан «10» февраля 2010 г.

Ученый секретарь
 диссертационного совета,
 кандидат политических
 наук, доцент



И. И. Кузнецов

Введение

Актуальность темы исследования обусловлена тем, что развитие информационных технологий превращается в важнейший фактор развития современного общества и меняет наши представления о времени, пространстве и даже человеческих способностях.

Сегодня информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) создают иные условия работы, меняют политические процессы и технологии, что способствует развитию информационного общества.

Вектор изменений затрагивает интересы и настроения людей, формируется общество разнообразия¹, которое создаёт огромное количество информации. В современных условиях чрезмерно централизованные структуры государственного управления оказываются не в состоянии эффективно реагировать на стремительные изменения окружающего мира, отсюда возрастают потребности в большей гибкости и мобильности системы политико-административного управления.

В современных условиях возрастает роль публичных органов власти, которые осуществляют работу по обработке информации. Развитие ИКТ создаёт предпосылку для возникновения и функционирования новых каналов обмена информацией между обществом и государственными структурами. Актуальной становится проблема влияния новейших ИКТ на политический процесс, насколько их возможности способны повлиять на расширение демократической практики в современных государствах.

Политика информатизации системы государственного управления развитых стран формирует новые практики и методы внедрения электронного правительства в обновляющуюся архитектуру государственной службы. Реализация концепции электронного правительства в системе политического управления предполагает развитие электронной демократии, что в современной политической науке получило название «электронное управление» (electronic governance).

В последние годы в политической практике США, Франции, Германии и других западных стран данное понятие стало становиться основополагающим, вытесняя привычное «электронное правительство». Понятие «governance» отражает изменения, которыми характеризуются и отношения гражданского общества и органов публичной власти в новых условиях сетевого общества, и отношения внутри организационной структуры государства. В общем и целом движение идёт в направлении более широкого понимания возможностей ИКТ. Если в центре концепции электронного правительства лежат понятия открытость информации и

¹ См.: *Шабров О.Ф.* Социальное разнообразие как фактор эффективной политики в современном мире // Тезисы докладов. V Всероссийский конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: Стратегии, институты, акторы». Москва, 20-22 ноября 2009 г. – М.: Российская ассоциация политической науки, 2009. – С. 462-464.

предоставление публичных услуг он-лайн, то новое понимание включает в себя такие принципы, как сотрудничество, участие и координация, что выражается в переходе от концепции электронного правительства к концепции электронного управления².

Россия развивается в русле глобальных мировых тенденций. На сегодняшний день Правительством РФ осуществляется административная реформа, сопровождаемая рядом ИКТ-инициатив федерального правительства. Процесс внедрения электронного правительства в систему федеральных органов исполнительной власти, а также на региональном уровне связан с трудностями различного характера. Необходимо понимание, насколько ИКТ-инициативы, предпринимаемые государством, будут значимыми для развития политической системы, поскольку достижение поставленных целевых показателей в реализации проекта внедрения электронного правительства в рамках административной реформы будет достижимо тогда, когда появится определённое понимание того, какой смысл вкладывается в процесс внедрения ИКТ – либо они превращаются в самоцель, либо меняют архитектуру государственной службы и служат инструментом в достижении более глобальных целей в реформировании системы политического управления государством: развитии сетевых способностей публичных органов власти и расширении демократической практики.

Значимость процесса информатизации политико-административной сферы в современной России подчёркивается в официальных выступлениях первых лиц страны. В послании Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. Президент Д.А. Медведев заявил, что одной из приоритетных задач технологической модернизации является развитие стратегических и информационных технологий, развитие доступности государственных услуг через электронные каналы связи, особо было подчёркнуто значение электронного правительства для решения проблем коррупции и предоставления более удобных и качественных услуг обществу.³

Таким образом, разработка эффективных мер по информатизации деятельности органов исполнительной власти в современной российской практике является актуальной проблемой. Исследование в этой области представляется значимым как с теоретической, так и с практической точки зрения.

Степень разработанности научной проблемы. Проблематика, связанная с особенностями реформирования государственных институтов в условиях информационного общества, не является новой для политической

² См.: *Сморгунов Л.В.* Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции «e-government» к «e-governance». Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединённой конференции. СПб. 23-25 октября 2005г. - С.161.

³ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 12 ноября 2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/transcripts/5979> (дата обращения 16.11.2009).

науки. Изучение проблем влияния информационно-коммуникационных технологий на политическую и управленческую сферы имеет богатые традиции в рамках концепций информационного общества. Среди авторов, занимающихся этими вопросами следует назвать Д. Белла⁴, М. Кастельса⁵, Э. Тоффлера⁶, Д. Нейсбита⁷, Й. Масуду⁸, Г. Маршалла Маклюэна⁹, С. Хантингтона¹⁰ и др. Анализ работ позволил отметить, что значительно переоценивается роль ИКТ как инструмента преобразования традиционных общественных институтов и процессов. Авторы теорий информационного общества безоговорочно принимают позицию успешности ИКТ проектов как в коммерческом секторе, так и в государственном, не принимая во внимание ряд особенностей последнего.

Исследования проблем политической коммуникации в условиях образования новых форм политического процесса нашли своё отражение в работах Д. Кампена,¹¹ Л. Гроссмана¹², Б. Барбера,¹³ А. Коррадо,¹⁴ А. Этzioni,¹⁵ Р. Девиса,¹⁶ О. Ярена,¹⁷ К. Хилла,¹⁸ Л. Сморгунува,¹⁹

⁴ См.: Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. - М., 1999.

⁵ См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. - М., 2000.

⁶ См.: Тоффлер Э. Третья волна. - М. 2004., Тоффлер Э. Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века. - М. 2003.

⁷ См.: Нейсбит Д. Мегатренды. - М. 2003.

⁸ См.: Масуда Й. «Информационное общество как постиндустриальное общество». М., 1997.

⁹ См.: McLuhan M. Understanding Media: The Extensions of Man. Cambridge; London: MIT Press, 1994. 355 p.

¹⁰ См.: Хантингтон С. Третья волна: Демократизация в конце XX века - М.: РОССПЭН, 2003. - 367 с.

¹¹ См.: Kampen J., Snickers K. E-Democracy. A critical Evaluation of the Ultimate E-Dream. // Social Science Computer Review. 2003. Vol. 21. №4.

¹² См.: Grossman L.K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age. N.Y.: Viking Press, 1995.

¹³ См.: Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. San Francisco: University of California Press, 1984.

¹⁴ См.: Corrado A., Firestone C. Elections in Cyberspace: Towards a New Era in American Politics. Washington: The Aspen Institute, 1996.

¹⁵ См.: Etzioni A. The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda. N. Y.: Touchstone, 1993.

¹⁶ См.: Девис Р. Сеть политики: влияние Интернета на американскую политическую систему. // Актуальные проблемы Европы. Средства массовой информации и демократия в современном мире: Сб. статей и рефератов. М.: РАН ИНИОН, 2002.

¹⁷ См.: Яррен О. Интернет - новые шансы для политической коммуникации? // Актуальные проблемы Европы. Средства массовой информации и демократия в современном мире: Сб. статей рефератов. М.: РАН ИНИОН, 2002.

¹⁸ См.: Hill K. A., Hughes J. E. Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet. Oxford, UK: Rowman and Littlefield Publishers Inc., 1998.

¹⁹ См.: Сморгунув Л.В. Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «governance». // Полис. 2003. №4., Сморгунув Л.В. Способности государства и критика концепции электронного правительства. Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединённой

М. Вершинина,²⁰ что стало обоснованием теоретических выводов диссертационной работы. В центре внимания данных исследователей стояли преимущественно вопросы характера влияния новых ИКТ на политический процесс.

При рассмотрении проблем теории государственного управления анализировались научные труды М. Вебера²¹, Р. Грина²², Г. Вэмсли²³, Д. Тэпскотта²⁴, О. Шаброва²⁵, В. Тамбовцева²⁶, Л. Сморгунова и др. В исследованиях вышеуказанных авторов осуществляется анализ различных моделей политико-административного управления: иерархическая модель, новый государственный менеджмент, сетевая модель.

Для критического анализа опыта информатизации зарубежных стран, в диссертации были представлены труды следующих авторов: Л. Станкевича, Н. Новожиной²⁷, В. Дрожжинова, Б. Кристального, Ю. Травкина²⁸, Е. Зиндера²⁹, К. Ушакова³⁰, М. Попова³¹, Д. Пескова³² и др. Исследование

конференции. СПб. 23-25 октября 2007г.- С.36., *Сморгунов Л.В.* Электронное правительство, менеджмент знания и административные реформы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/140/30/> (дата обращения 31.01.2010).

²⁰ См.: *Вершинин М.С.* Электронная демократия как компьютеро-опосредованная форма политической коммуникации. // Материалы международной научно-практической конференции «Коммуникация: теория и практика в различных социальных контекстах» - «Коммуникация-2002» («Communication Across Differences») Ч.1 - Пятигорск: Изд-во ПГЛУ, 2002.

²¹ См.: *Вебер М.* Избранное. Образ общества. М., 1991.

²² См.: *Green R., Hubbel L.* 1996. On Governance and Reinventing Government. – Wamsley G., Wolf J. (eds.). Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenge. Thousand Oaks, L., New Delhi.

²³ См.: *Wamsley G., Wolf J.* (eds.). 1996. Refounding Democratic Public Administration. Modern Paradoxes, Postmodern Challenge. Thousand Oaks, L., New Delhi.

²⁴ См.: *Tapscott D.* The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence. New York: McGraw-Hill. 1995.

²⁵ См.: *Шабров О.Ф.* Разнообразие как фактор эффективности государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://shabrov.info/Statji/raznoobr2.htm>

²⁶ См.: *Тамбовцев В.Л.* Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004.

²⁷ См.: *Станкевич Л.Т., Новожинова Н.О.* Электронное правительство: теоретические модели и реальная практика. Интернет и современное общество: Труды VI Всероссийской объединённой конференции. СПб. 3-6 ноября 2003 г.

²⁸ См.: *Кристальный Б.В., Травкин Ю.В.* Электронное правительство. Опыт США. / Под ред. В.И. Дрожжинова. М., 2003.

²⁹ См.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. – М.: Эко-Трендз, 2004.

³⁰ См.: *Ушаков К.* «Бананово-лимонный Сингапур» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.admhmao.ru/adm_reform/publikac/publik09.htm (дата обращения 8.12.2008).

³¹ См.: *Попова М.* «Электронные правительства в странах Азии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/free/part7/asia.shtml>. (дата обращения 12.11.2008).

работ вышеуказанных авторов позволило определить особенности различных моделей информатизации административной сферы: англо-американской, континентально-европейской и азиатской. На данный момент в российской политологической литературе можно отметить нехватку работ, в которых давался бы расширенный анализ зарубежного опыта проведения реформ информатизации государственного сектора. В этой связи можно отметить только работы под редакцией В.И. Дрожжинова и монографию Н.В. Ткачёвой³².

Кроме того, значительный вклад в изучение проблематики информатизации системы органов государственной власти вносят исследования фондов и аналитических групп в рамках общественных и коммерческих организаций: Всемирный Банк, ООН, Международный союз электросвязи, J&P, ROMIR monitoring, Фонд «Общественное мнение», ОнЛайн Монитор и др.

Российская специфика внедрения электронного правительства в систему органов государственной власти представлена большим количеством работ. Особо можно отметить следующих авторов, среди которых А. Кулик,³⁴ А. Чугунов,³⁵ А. Шадрин,³⁶ А. Павроз.³⁷ В целом проблемы изучения политики информатизации административной сферы в современной России анализируются в рамках работ, где доминирующими являются различные аспекты объекта исследования: коммуникативный, управленческий, технологический, юридический, но в меньшей степени политологический.

Целью диссертационного исследования является анализ политики информатизации административной сферы в современной России.

Поставленная цель предполагала решение следующих исследовательских задач:

- рассмотреть основные теоретико-методологические подходы к влиянию информационно-коммуникационных технологий на политический процесс современных государств;

³² См.: Песков Д.Н. Интернет в российской политике: утопия и реальность. // Политические исследования. 2002. № 1.

³³ См.: Ткачева Н.В. Информационные стратегии стран восточной Азии в условиях рыночных реформ (Серия: Практическая журналистика). М.: РИП-холдинг, 2003.

³⁴ См.: Кулик А.Н. Создание «электронного правительства»: в чём ключевой фактор успеха? Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединённой конференции. СПб. 2005 г.

³⁵ См.: Чугунов А.В. «Электронное государство»: международный опыт и формирование российской концепции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rapn.ru/index.php?doc=lib&docid=436> (дата обращения 26.10.2007).

³⁶ См.: Шадрин А.Е. Направления и параметры российской административной реформы // Политические исследования (Полис). 2003. № 4.

³⁷ См.: Павроз А.В. Реализация концепции электронного правительства и новые возможности для развития демократии // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество. СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 2002.

- проанализировать концепцию политических сетей, с точки зрения её возможностей для совершенствования демократической практики;
- выявить специфику политики информатизации системы административного управления в рамках следующих моделей: англо-американской, континентально-европейской, азиатской;
- измерить уровень готовности российского общества и системы федеральных органов исполнительной власти РФ к внедрению электронного правительства в государственную управленческую практику;
- исследовать мероприятия федеральных органов исполнительной власти РФ по внедрению ИКТ-инициатив в систему государственного управления в рамках проведения административной реформы.

Объектом данного диссертационного исследования выступает политика информатизации административной сферы государства.

Предметом данного диссертационного исследования выступают механизмы процесса информатизации федеральных органов исполнительной власти российского государства, формы и результаты использования информационно-коммуникационных технологий в современной России в рамках реализации административной реформы.

Гипотеза исследования. В диссертации выдвигается гипотеза, согласно которой политика информатизации административной сферы в современной России осуществляется лишь в целях развития сервисных способностей управления (предоставление государственных услуг в электронном виде), пока не используя широкие возможности ИКТ для совершенствования политического процесса в российском обществе.

Теоретико-методологическая основа исследования. При написании работы автором учитывались разнообразные теоретико-методологические подходы, существующие в литературе по проблемам информатизации политико-административной сферы. Среди них: системный, сравнительный, логико-прогностический, нормативный, статистический метод, гарвардская методология.

Использование системного анализа позволило рассматривать политику информатизации административной сферы как комплексный, многоаспектный процесс, объединяющий целый ряд компонентов, способствующих модернизации политико-административного управления российского государства.

Сравнительный метод позволил автору определить различия и особенности моделей политики информатизации органов исполнительной власти современных государств.

Кроме того, в работе использовались результаты социологических опросов и статистический метод, что позволило определить степень готовности российского общества и государства к внедрению электронного правительства.

Для оценки российского общества и государства в вопросе готовности к использованию электронного правительства автором была избрана гарвардская методология, разработанная Центром международного развития

Гарвардского университета, что позволило, основываясь на эмпирических данных статистических агентств, дать оценку состоянию дел развития ИКТ инфраструктуры, климата и государственного регулирования в РФ.

Помимо этого, автором использовался нормативный подход. Был проведён детальный анализ нормативно-правовых актов, регулирующих процесс информатизации политико-административной сферы, как на зарубежном, так и на российском опыте.

Многоаспектность изучаемой проблемы определила выбор **источников исследования**, которые были дифференцированы по характеру и содержанию. Диссертационная работа базируется на широком круге источников, которые можно разделить на несколько групп.

Зарубежные и российские нормативно-правовые акты и программные документы различного уровня по реформированию государственного управления, анализ которых позволил определить существующие тенденции политики информатизации органов исполнительной власти различных стран.

Также автором были использованы аналитические материалы исследовательских центров и международных организаций по проблематике эволюции политико-административной системы современных государств в условиях развития информационного общества. Таким образом, это позволило проанализировать позицию экспертного сообщества в отношении перспектив и характера информатизации государственного сектора в современной политической практике.

Особую группу источников составили данные ряда социологических исследований (опросов общественного мнения, фокус-групп), проводимых такими центрами, как ВЦИОМ, ФОМ, ROMIR Monitoring и т.д.

Для решения поставленных задач диссертационного исследования были проанализированы научные работы российских и зарубежных авторов, изучающих отдельные аспекты внедрения ИКТ для повышения качества политико-административного управления.

Научная новизна исследования состоит в следующем:

- проанализированы противоположные точки зрения научных исследований по вопросам влияния ИКТ на политику и государственное управление, вытекающие из различного отношения авторов классических теорий информационного общества и современных исследователей к возможностям новых ИКТ. Крайняя критичность современных теорий объясняется уже накопившейся практикой, на основе которой возможно сделать выводы о возможностях ИКТ для реформирования политического процесса в отличие от теорий футурологов;

- выявлен ряд новых характеристик современного общества, существование которых стало возможно в условиях развития новейших ИКТ, а именно большой масштаб неопределённости и риска, информатизация общества, падение доверия населения к органам управления. Указанные тенденции можно объединить одним общим знаменателем, таким как рост разнообразия интересов и потребностей общества;

- была определена наиболее приемлемая с точки зрения развития принципов демократии модель государственного управления, основанная на сетевых принципах взаимодействия, её суть заключается в налаживании коммуникации между государством и общественными группами по горизонтальным каналам в обход иерархических и рыночных принципов взаимодействия;

- в рамках анализа готовности российского общества к внедрению электронного правительства в систему федеральных органов государственной власти применялась скорректированная автором гарвардская методология;

- были разработаны предложения, реализация которых позволит федеральным органам исполнительной власти РФ достичь значимых результатов во внедрении электронного правительства в рамках политики информатизации административной сферы. Главная из них заключается в реализации межведомственного подхода при внедрении ИКТ-инициатив в административную систему. Для развития электронного правительства в системе федеральных органов исполнительной власти, были предложены следующие меры:

- обеспечение перехода структур электронного правительства ко второй стадии развития – развитие сервисных способностей государственного управления;
- реформирование бюджетной системы правительственных организаций для возможности реализации межведомственных проектов;
- формирование государственной образовательной политики, направленной на популяризацию и разъяснение возможностей новых ИКТ;

Положения, выносимые на защиту:

1. Системный анализ классических концепций информационного общества и более поздних работ по данной тематике позволяет сделать вывод о том, что взгляды на роль и место ИКТ в регулировании общественных процессов значительно эволюционировали, пройдя путь, от доминирования позиции, что общественно-политические модели коммуникации модернизируемы с использованием современных ИКТ, до крайне пессимистичных, указывающих на абсолютную их элементарность в вопросах реформирования политического процесса.

2. Изменения в структуре современного общества позволяют утверждать, что наиболее адекватной моделью системы государственного управления является сетевая модель, предполагающая принципиальное преобразование формы взаимодействия публичных органов власти, общественности и бизнес структур.

3. Создание таких систем, как электронное правительство требует комплексного подхода, планирования, реализации и оценки систем в государственных органах. Возникло и нашло отражение в программных документах развитых стран осознание того, что электронное правительство не только применение ИКТ для реализации функций правительства, это

новый уровень развития самого правительства, его реформирование для принципиальной ориентации на выработку полезных результатов деятельности.

4. Анализ готовности России к внедрению электронного правительства в систему федеральных органов исполнительной власти продемонстрировал различный уровень развития базовых принципов для внедрения электронного правительства: информационно-коммуникационная инфраструктура, развитие Интернета, навыки и опыт использования ИКТ, практика использования Интернета, стратегии и программы развития информационного общества, степень готовности России в реализации проекта «электронного правительства». Российская практика демонстрирует стабильную тенденцию динамичного развития инфраструктурных показателей, когда показатели государственного регулирования процесса информатизации системы государственного управления и создания соответствующей организационно-правовой среды значительно уступают развитию инфраструктуры, что приводит к перекосам в административной реформе и отсутствию значимых результатов в процессе реформирования деятельности федеральных органов исполнительной власти.

5. Ситуация, связанная с формированием электронного правительства в России на уровне федеральных ведомств, может быть охарактеризована как критическая. Можно констатировать увеличивающийся за последнее время разрыв между тем значением, которое придает высшее руководство страны задачам формирования в Российской Федерации электронного правительства, и достигнутыми практическими результатами. Проблемой, препятствующей росту производительности федеральных органов исполнительной власти, является ошибочное предположение инициаторов административной реформы о служебной роли новых ИКТ. В рамках ФЦП «Электронная Россия» и отдельных ведомственных направлений информатизации осуществлялся преимущественно инфраструктурный подход в реформировании, что выражается в элементарном наполнении ведомств современной техникой и программным обеспечением.

Теоретическая и практическая значимость исследования. Решение в данном исследовании круга теоретических задач, связанных с анализом и осмыслением политики информатизации административной сферы в современной России, позволит глубже рассмотреть комплекс проблем, связанных с совершенствованием политико-административного процесса на основе внедрения ИКТ. Полученные в ходе диссертационного исследования выводы и рекомендации могут быть использованы для более эффективной работы органов государственной власти в области внедрения электронного правительства в российскую управленческую практику.

Апробация результатов исследования. Основные положения диссертации изложены в семи научных публикациях. Отдельные аспекты изучаемой проблемы обсуждались на международной конференции «Интернет и современное общество» (г. Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007г.), на межвузовских конференциях по политическим проблемам

современного общества (г. Саратов, апрель 2008, апрель 2009 г.). Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры политических наук Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трёх глав, заключения и библиографии.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность выбранной темы исследования, даётся характеристика степени её научной разработанности, определяется цель и задачи, методологические основы исследования. Формулируются основные положения, выносимые на защиту, элементы новизны, освещается теоретическая и практическая значимость работы.

Глава первая **«Информационно-коммуникационные технологии в политике и теории государственного управления»** посвящена анализу концепций информационного общества, в рамках которых рассматриваются возможности влияния новых ИКТ на политический процесс и расширение демократической практики в современных политических системах. Выделяются особенности трансформации современного общества и причины изменений, которые позволяют утверждать о его разнообразии. Разнообразие общества рассматривается как главная предпосылка к модернизации политико-административной сферы развитых стран, поскольку усложнение общества предполагает усложнение государственной управленческой структуры. В этих условиях ИКТ могут выступить инструментом для качественного обновления публичных органов власти, изменяя традиционную «властную технологию», таким образом, формируя сетевую модель политико-административного управления.

В первом параграфе главы **«Политический аспект ИКТ в концепциях информационного общества»** даётся сравнительный анализ классических концепций информационного общества и более современных работ по вопросу влияния ИКТ на выработку политики и развитие демократии в современных политических системах.

Проведённый анализ различных концепций даёт основание сделать вывод о том, что технологический детерминизм в процессе трансформации политических институтов под влиянием ИКТ не является определяющим для развития и совершенствования политической системы общества. В процессе развития теории информационного общества взгляды на роль и место ИКТ в вопросе влияния на политическую практику значительно эволюционировали, пройдя путь, от крайне идеалистических с доминированием позиции, что общественно-политические модели коммуникации возможно модернизировать, используя современные ИКТ, до крайне пессимистичных, указывающих на абсолютную элементарность новых ИКТ в сравнении с предыдущими технологиями в вопросах политического реформирования. Крайняя критичность современных теорий объясняется уже достаточно

накопившейся эмпирической базой, на основе которой возможно сделать взвешенные выводы о возможностях ИКТ для реформирования общества в отличие от теорий футурологов, строивших прогноз, опираясь на имеющиеся на тот момент данные. Хотя нельзя и умалять всех достоинств первоначальных научных работ, поскольку они определили теоретический коридор, в рамках которого двигались последующие исследователи.

Во втором параграфе главы **«Административные реформы и современные концепции политико-административного управления»** анализируется явление разнообразия общества и различные модели политико-административного управления, осуществляется поиск модели, которая может наиболее полно удовлетворить потребностям современного общества в реализации справедливой и ответственной политики, развитии демократии. В результате сделаны следующие выводы.

Явление разнообразия общества является одним из трендов развития социальной системы. Анализ социальных процессов даёт основание выделить ряд явлений, влияющих на усложнение общественной структуры в направлении роста плюрализации общественных установок и мнений, а именно бурное развитие новейших ИКТ.

Необходимо отметить особую роль сетевой модели управления, реализация которой способна обеспечить создание новой системы органов государственного управления, а также дать дополнительные возможности для расширения демократической практики.

Теория политических сетей по-другому рассматривает процесс управления, которое предполагает объединение государства с другими общественными агентами управления и, соответственно, принятия решений. Такая модель управления осуществима за счёт совместной работы правительственных и неправительственных организаций, которые могут создать подобие политической сети.

Разнообразие общественных интересов вызывает к жизни сетевые типы организации и взаимодействия. Разнообразие, являясь следствием возросшего количества информации, само производит информацию, а именно многообразие общественных интересов и установок. В условиях усложнения общественной структуры возникают предпосылки для качественно нового характера взаимодействия государственного сектора и внешней среды. Ключевое значение в процессе сотрудничества приобретают согласие и договор, которые позволяют вырабатывать решения по общим актуальным вопросам.

Во второй главе **«Опыт информатизации государственной власти и управления за рубежом»** автором проанализированы различные модели политики информатизации органов государственной власти развитых стран.

В первом параграфе главы **«Англо-американская модель информатизации системы политического управления»** автор на основе нормативного подхода проводит анализ американской политики по внедрению электронного правительства в структуру органов исполнительной власти.

Проведённый анализ позволил сделать вывод о том, что американская политика информатизации сосредоточена на формировании как технологической, так и нормативно-правовой основы для развития электронного правительства. На практике она реализует три основных стратегических принципа:

1. Ориентирование на граждан, а не на бюрократию;
2. Ориентирование на результат;
3. Рыночный подход, активное продвижение новаций.

Успехи американской администрации были обусловлены не только огромными финансовыми ресурсами, находящимися в распоряжении правительства, и тотальной компьютеризацией страны. Создание подобной системы было востребовано на национальном уровне и является частью общедемократических процессов. В таком смысле электронное правительство является олицетворением новой модели управления и связано с такими процессами как демократизация, открытость правительства, максимальное включение граждан в процесс разработки политических решений. Таким образом, США существенно продвинулись по пути реализации концепции электронного правительства и во многом формируют решения и технологии для электронного правительства, перенимаемые затем и другими странами.

Англо-американская модель реализации концепции электронного правительства на сегодняшний день является наиболее успешной, поскольку в ней помимо прочих достоинств соблюдается самый главный принцип, а именно каждая новая ИКТ возможность требует существенных изменений в текущих бюрократических процедурах. Это связано с тем, что производительность государственного предприятия можно повысить, лишь проводя комплексную модернизацию, где технологии электронного правительства выступают не в роли поддержки традиционных бюрократических процессов, а оцениваются как инструмент реформы политико-государственного управления.

Во втором параграфе главы **«Континентально-европейская модель информатизации системы взаимоотношений государства и общества»** осуществляется анализ европейского опыта внедрения ИКТ в систему государственных органов власти.

Европейский Союз является одним из государств, наиболее активно проводящих политику развития ИКТ и, более того, добившихся в этом отношении заметных результатов.

Автор пришёл к выводу, что континентально-европейская модель характеризуется следующими особенностями:

- наличием надгосударственных институтов (Европарламент, Еврокомиссия, Европейский суд), рекомендации которых обязательны для исполнения всеми странами ЕС;
- высокой степенью интеграции европейских народов и стран, что проявляется в единой валюте, в едином общеевропейском информационном

пространстве, в подготовке новой единой Конституции, в свободном передвижении капиталов, энергии, информации;

- жестким законодательством, регулирующим информационные отношения и информационные потоки, циркулирующие в европейском информационном пространстве, а также личную инициативу;
- обеспечением универсального обслуживания.

В достижении поставленных целей информатизации континентально-европейская модель разделяет главный принцип англо-американской модели, ведущий к модернизации «властной технологии» или самой системы управления за счёт внедрения электронного правительства в общую управленческую архитектуру государства.

В третьем параграфе главы **«Азиатская модель информатизации системы политического управления»** автор проводит анализ политики информатизации публичных органов власти на примере Сингапура, Китая и Вьетнама.

В целом можно отметить, что ряд азиатских стран не только не отстает от развитых западных государств в области внедрения электронного правительства, но и опережает их, несмотря на специфические политические условия, диктующие серьезные ограничения. Развитие информационно-коммуникационных технологий в этих государствах сопровождается политической цензурой, подавлением инакомыслия. Китай, Вьетнам и Северная Корея входят в списки стран-врагов Интернета.

Тем не менее, необходимо отметить, что киберпространство Сингапура, Китая и Вьетнама даже при всех существующих ограничениях способствуют политической активности. Более того, контент китайского Интернета, по-прежнему не соответствуя демократическим представлениям о свободе слова, приобретает все более свободный и открытый характер, способствуя постепенному смягчению политического режима, укреплению долгосрочных перспектив демократизации. И еще один аспект. Многие подходы и методы информатизации азиатских государств едва ли могут прижиться на российской почве, однако накопленный в этих странах опыт может быть учтен при дальнейшем развитии российской политики информатизации. Среди позитивных факторов необходимо отметить особый энтузиазм, моральный подъем общества и большое внимание со стороны государства в отношении развития информационных технологий и телекоммуникаций.

В третьей главе **«Программы информатизации государственного управления и административная реформа в современной российской практике»** осуществляется анализ готовности российского общества и государства к использованию технологий электронного правительства, а также оценивается политика информатизации федеральных органов исполнительной власти в Российской Федерации.

В первом параграфе главы **«Основные направления подготовки к реализации концепции электронного правительства в Российской Федерации»** осуществляется анализ ряда базовых параметров

(информационно-коммуникационная инфраструктура, развитие Интернета, навыки и опыт использования ИКТ, практика использования Интернета, стратегии и программы развития информационного общества, степень готовности России в реализации проекта электронного правительства), готовность по которым необходима для успешной реализации реформ информатизации политико-административного сектора. Исследование проводилось в 2006-2007 гг.

Исследование показало, что показатель готовности российского общества и власти к внедрению и использованию электронного правительства составляет 3,15 по четырёхбалльной шкале. Для сравнения автором была рассчитана оценка готовности России по аналогичной методологии за период 2003-2004 гг., она составила 2,19. Положительная динамика развития имеет место быть, но следует понимать, что рост обеспечивается в основном за счёт индикаторов развития инфраструктуры и роста Интернет аудитории. Несомненно, развитие инфраструктуры – это позитивный шаг, и он является вполне логичным, ведь как показывает опыт информатизации развитых стран, первым шагом на пути к электронному правительству было преодоление цифрового неравенства населения. Если рассчитать новый индекс готовности за период 2008-2009 гг., то можно было бы увидеть, что характер развития процессов не изменился, поскольку рост по-прежнему идёт за счёт инфраструктурных индикаторов. Оценка политики федерального правительства остаётся весьма скромной, поскольку ему не удалось достичь к концу 2010 г. поставленных целей, а именно перевода части услуг из традиционной «властной технологии» ведения государственных бизнесов в электронную форму. Поэтому необходимо сфокусировать внимание на государственных мерах по разработке нормативно-правовой базы информатизации деятельности органов государственной власти, технологической основе внедрения электронного правительства в существующую архитектуру государственного управления, а также проанализировать ход реализации данных программ и их место в рамках проводимой административной реформ, таким образом определить политическую стратегию информатизации федеральных органов исполнительной власти в современной России.

Исходя из результатов авторского исследования, можно утверждать, что для повышения уровня развития идеологии электронного правительства в системе федеральных и региональных органов власти, российскому правительству необходимо осуществить следующие мероприятия:

- разработка нового законодательства в сфере использования ИКТ;
- либерализация рынка телекоммуникаций;
- обеспечение перехода структур электронного правительства ко второй стадии развития – развитие сервисных способностей в государственном управлении;
- реформирование бюджетной системы правительственных организаций для возможности реализации межведомственных проектов;

- формирование государственной образовательной политики, направленной на популяризацию и разъяснение возможностей новых ИКТ;

Решение обозначенных выше проблем носит общегосударственный характер, и во многом зависит от политической воли. Настоящим препятствием для реформирования идеологии государственного управления на основе электронного правительства станут проблемы, лежащие не в организационной и технологической, а в социально-мировоззренческой плоскости. Большую роль здесь играют исторические особенности формирования российского общества, для которого характерны глубоко укоренившиеся авторитарные традиции. Отсюда необходимость глубокого изучения российского общества во всём его своеобразии, с учётом исторически сложившихся традиций, политической культуры.

Во втором параграфе главы **«ИКТ инициативы правительства Российской Федерации в рамках мероприятий по реформированию федеральных органов исполнительной власти»** даётся анализ политики, проводимой ведомствами федерального правительства, по внедрению технологий электронного правительства в архитектуру органов исполнительной власти.

На основе анализа нормативно-правовых актов и практики внедрения ИКТ в рамках проводимой административной реформы автор пришёл к следующим выводам о перспективах информатизации федеральных органов исполнительной власти в России.

Сложившаяся в России ситуация, связанная с формированием электронного правительства на уровне федеральных ведомств, может быть охарактеризована как критическая.

С одной стороны, за относительно короткий период времени достигнут сравнительно высокий уровень готовности населения использовать современные средства электронных коммуникаций для взаимодействия с органами власти. Так, темпы распространения Интернета в нашей стране являются одними из самых высоких в мире.

Темпы роста объемов бюджетного финансирования, выделяемых на внедрение ИКТ в деятельность федеральных органов исполнительной власти, превышают темпы роста российского рынка ИКТ в целом. Доля федеральных заказов, по разным оценкам, составляет от 15 до 20 процентов от всего объема закупок в сфере ИКТ в России. В целом практически все федеральные ведомства успешно решили базовые инфраструктурные задачи, связанные с оснащением работников современной компьютерной техникой и доступом в Интернет.

Окончательно политическая воля на самом высшем уровне к проведению необходимых преобразований в системе отношений «государство- потребитель государственной услуги» на основе массового перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде в начале 2008 года сформировалась и была реализована в виде целой системы поручений и решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, были внесены изменения ФЦП «Электронная

Россия», утверждён переход к предоставлению услуг федеральными органами исполнительной власти в электронном виде.

Вместе с тем, несмотря на формирование необходимых предпосылок, значимых практических результатов в сфере формирования электронного правительства пока добиться не удалось.

Сложившаяся ситуация во многом является следствием невыполнения сроков, определенных Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, для подготовки и принятия соответствующих нормативных актов. По некоторым поручениям и решениям задержка в принятии соответствующих нормативных актов превышает один год.

Таким образом, можно отметить увеличивающийся за последнее время разрыв между тем значением, которое придает высшее руководство страны задачам формирования в Российской Федерации электронного правительства, и достигнутыми практическими результатами.

Тем не менее, значительным продвижением можно считать утверждение Правительством РФ плана перехода федеральных ведомств на предоставление госуслуг в электронном виде, а также формирование системы единого окна предоставления госуслуг посредством единого портала www.gosuslugi.ru.

В **Заключении** подводятся итоги исследования, обобщаются его результаты, формулируются практические рекомендации.

В целом, в результате исследования можно сделать следующие выводы. Политика информатизации административной сферы в современной России осуществляется в рамках ограниченного понимания возможностей ИКТ. Исследование показало, что данная политика ещё не предполагает развитие сетевых способностей государства, которые могут расширить демократическую практику. Цели и практика внедрения электронного правительства показали, что на сегодняшний день в России пока создаётся сервисная модель публичных органов власти, направленная на предоставление государственных услуг в электронном виде.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах реестра ВАК РФ

1. Кузнецов А.В. Рост многообразия общественных интересов и проблемы государственного управления в информационном обществе//Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия Социология. Политология. 2009. Т. 9. Вып. 2. С. 110-114.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях

2. Кузнецов А.В. Влияние современных информационно-коммуникационных технологий на политический процесс и государственное управление//Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета. Саратов, 2009. Вып. 11. С. 115-117.

3. Кузнецов А.В. Проблемы электронной демократии в исследованиях современных политологов//Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета. Саратов, 2007. Вып. 6. С. 51-57.

4. Кузнецов А.В. Опыт внедрения электронного правительства в ряде стран Азии// Политические проблемы современного общества: Сборник научных статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета. Саратов, 2009. Вып. 12. С. 46-51.

5. Кузнецов А.В. Электронное правительство и электронное управление: концептуальное развитие//Политические проблемы современного общества: сборник научных статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского. Саратов, 2008. Вып. 9. С. 101-105.

6. Кузнецов А.В. Россия на пороге информационного общества//Общество и безопасность: история, перспективы эволюции, современное состояние: Межвузовский сборник научных статей. Вып. 3. – Саратов: СВирХБЗ, «Научная книга», 2007. С. 150-159

7. Кузнецов А.В. Проблемы формирования электронной демократии в современной России// Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединённой конференции. Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007 г. – Спб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. С. 207-212

Кузнецов Андрей Васильевич

**ПОЛИТИКА ИНФОРМАТИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ
СФЕРЫ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание учёной степени
кандидата политических наук

Ответственный за выпуск
кандидат исторических наук, доцент В.А. Дубровский

Объём 1,5 п.л. Тираж 100 экз. Подписано в печать 05.02.2010