



На правах рукописи

БЕРЕСТОВСКИЙ Андрей Владимирович

**ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РФ И ОБЩЕСТВА**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2009

30 ЯНВ 2009

Диссертация выполнена на кафедре политологии и политического управления ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат политических наук, доцент
Павлютенкова Марианна Юрьевна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Грачев Михаил Николаевич

кандидат политических наук
Войнов Дмитрий Александрович

Ведущая организация: факультет политологии Московского
государственного университета
им. М.В. Ломоносова

Защита состоится «20» января 2009 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.12 при ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, проспект Вернадского, д.84, II учебный корпус, аудитория 3040.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Автореферат разослан «19» декабря 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

А. Фалина

А.С. Фалина

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования

В настоящее время в России высшим политическим руководством страны поставлены новые цели развития, реализовать которые можно не только качественно преобразовав принципы государственного управления, но и технологически усовершенствовав сотрудничество государства и общества при осуществлении инновационного сценария развития, модернизации экономики и социальной сферы. Подчеркивается, что Россия сможет реализовать свои потенциальные возможности и занять достойное место среди ведущих мировых держав, реализовав формулу развития «демократия – человек – технологии» и воплотив ее в повседневную практику жизни общества¹.

Международный опыт показывает, что высокие технологии, в том числе информационные и телекоммуникационные, и обеспечение с их помощью гарантированного свободного доступа граждан к информации, уже стали локомотивом социально-экономического развития многих стран мира. Повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти является одной из основных задач, поставленных Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации².

Последние десятилетия в России знаменуются многочисленными реформами и пересмотром принципов организации исполнительной власти, все больше внимания уделяется ее взаимодействию с общественностью. Осуществление новых принципов взаимодействия исполнительных органов власти и общества, одним из инструментов которого являются информационно-коммуникационные технологии, в стратегическом направлении позволит России реализовать поставленные цели и войти по уровню развития информационного

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р. Текст распоряжения официально опубликован не был. Система ГАРАНТ: <http://www.garant.ru/prime/20081127/94365.htm>.

² Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации до 2015 года утверждена Указом Президента Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. N Пр-212. «Российская газета». Федеральный выпуск № 4591 от 16 февраля 2008 г.

общества в двадцатку ведущих стран мира к 2015 году и в пятерку стран-лидеров по объему ВВП к 2020 году.

Эта мысль проводится и в Послании Президента РФ Федеральному собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 года. Д.А. Медведев подчеркивает, что «ставя задачи нового этапа развития, мы должны обеспечить широкое участие граждан, политических партий и других общественных институтов в их решении». И далее: «...необходимо активнее расширять свободное пространство Интернета и цифрового телевидения. Никакой чиновник не сможет препятствовать дискуссиям в Интернете или цензурировать сразу тысячу каналов»³. Демократическое, прямое обсуждение путей реализации поставленных целей и взаимодействие по учету различных общественных инициатив, нужд и интересов между органами исполнительной власти и гражданами не только снижает бюрократические препоны и риски коррупции, но повышает уровень доверия граждан к проводимым в стране преобразованиям и делает гражданина участником возрождения России.

Эти доводы объясняют стремление автора исследовать заявленную тему.

Степень научной разработанности проблемы

Тематика использования современных информационно-коммуникационных технологий во взаимодействии исполнительной власти и общества вызывает сегодня большой интерес ученых и специалистов.

Изменению характера взаимодействия исполнительной власти и общества в условиях реорганизации государственно-административного управления, начавшемуся во второй половине XX века, современным моделям взаимодействия исполнительной власти с институтами гражданского общества уделено большое внимание в зарубежной, прежде всего, в американской литературе такими авторами, как Ф. Хиди, Дж. Элвуд, Г. Федериксон, Д. Осборн, Т. Гэблер, Р. Бокс, Г. Маршалл, Б. Рид, С. Рид, П. Богесон, Т. Туунен, Р. Родес, Д. Марш, Э. Хиндмуур, Л. Отул. Этой теме посвящен ряд публикаций и работ отечественных специалистов: А. Л. Андреева, Б.Я. Бляхмана, А.Г. Володина, М.Б. Горного, А.А. Дегтярева, В. С. Комаровского, Н. Коновалова, Д. Торхова, А. Сунгуров, М.Р.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации. 5 ноября 2008 года. Москва. «Российская газета». Федеральный выпуск № 4787 от 6 ноября 2008 г.

Деметрадзе, А.Ф. Ноздрачева, Г.Л. Куприяшина, Л. М Романенко, М.И. Либоракиной, В.Н. Якимца, Б.Л. Рудника.

Современные концепции государственного управления, в частности концепция политических сетей, а также изменение роли и функций исполнительной власти, определяемое в них, рассматриваются в работах как отечественных, так и зарубежных авторов. Данной проблеме посвящены исследования зарубежных авторов, таких, как Д. Кеттл, Б. Милвард, Т. Берцель, Г. Саймон, Д. Смитбург, В. Томпсон, Р. Бокс, Д. Маршалл, Б. Рид, К. Рид, Д. Федериксон, М. Кастельс, Б. Колер-Кох, а также работы отечественных исследователей, таких, как Л.В. Сморгунов, А.И. Соловьев, Г.Л. Купряшин, М. Стрежнев, А. Давыдов, Л.Н. Коновалов, О. Яницкий.

Немало работ посвящено особенностям информационного взаимодействия органов власти и граждан, открытой и свободной коммуникации, публичной сфере информации, это труды У.Дж. Мартина, Дж. Кина, К. Поппера, Ю. Хабермаса. Информационно-коммуникативные процессы в западной политической науке также исследовались У. Линпманом, Г. Лассуэллом, П. Лазарсфельдом, Р.-Ж. Шварценбергом, Ж. Блонделем, Б. Гурнеем, Ф. Гольцендорфом, С.Московичи, Г. Тардом.

Важные аспекты функционирования политической коммуникации в эпоху Интернета рассматриваются в работах М.С.Вершинина, М.Н. Грачева, Т.Э. Гринберг, А.В. Дмитриева, Ю.В. Ирхина, В.И. Кравченко, В.В. Латынова, Е.Г. Морозовой, Ю.А. Нисневича, М.Ю. Павлютенковой, Л.Н. Тимофеевой, А.М. Цуладзе, А.А. Чичановского, С.А. Шомовой.

Осмыслению роли современных информационно-коммуникационных технологий в развитии демократического потенциала современного российского общества, а также возникновению и развитию концепции «электронного правительства» посвящены работы В.А. Ачкасова, В.И. Дрожжинова, Л.В. Сморгунова, В.И. Соловьева, С.Г. Туронока, Ю.В. Ирхина, Ю.А. Нисневича, А.В. Чугунова, А.Н. Кулика, М.Ю. Павлютенковой, А.В. Павроза, Д.А. Войнова.

Вопросы административной реформы, проблемы ее интеграции с технологиями информационного общества, роль «электронного правительства» в процессе государственных управленческих преобразований отражены в работах отечественных авторов. Необходимо отметить, что всплеск исследований,

посвященных данной тематике, приходится на начало 2000-х годов, когда в стране начала активно обсуждаться административная реформа государственного управления. Авторами данных работ являются Ю.В. Ирхин, М.С. Вершинин, С.А. Ненашев, Е.И. Орлов, А.В. Старовойтов, Л.В. Сморгунюв.

Отмечая большое количество работ, касающихся использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов исполнительной власти, вместе с тем нельзя пройти мимо факта лагун в вопросах, связанных с реализацией концепции формирования «электронного правительства» и его составляющих в российских регионах, с применением новых современных технологий раскрытия информации. Еще менее исследованы вопросы применения информационно-коммуникационных технологий и технологий Интернета во взаимодействии исполнительной власти и общества, формы, условия и возможности такого взаимодействия и их результативность.

Гипотеза исследования

Сегодня перед Россией стоят новые цели развития, реализация которых позволит занять стране ведущее место среди мировых лидеров XXI века. Исходя из общего растущего влияния негосударственных структур в мире, российская власть все в большей степени начинает привлекать к управлению общественные структуры и сотрудничать с ними при обсуждении способов реализации поставленных целей. Достижение намеченного напрямую зависит от снижения социальных издержек и формирования новых механизмов взаимодействия исполнительной власти как важного звена в осуществлении государственной политики, и общества, в которых технологическим основанием являются современные инфокоммуникации, включая сеть Интернет.

Объектом исследования является процесс взаимодействия исполнительной власти и общества.

Предметом исследования являются информационно-коммуникационные технологии как инструмент взаимодействия исполнительных органов власти и общества в современной России.

Исследование ставит **целью** выявление условий и возможностей использования современных информационно-коммуникационных технологий для совершенствования и интенсификации взаимодействия органов исполнительной власти и общества.

Достижение цели предполагает решение следующих **задач**:

- исследовать функции исполнительной власти в современных концепциях государственного управления;
- провести анализ роли и места исполнительной власти во взаимодействии государства и общества;
- выявить модель взаимодействия исполнительной власти и общества в условиях активного применения современных информационно-коммуникационных технологий;
- определить роль и место информационно-коммуникационных технологий в развитии демократического потенциала современного российского общества;
- рассмотреть «электронное правительство» как систему взаимодействия исполнительной власти и общества на основе информационно-коммуникационных технологий;
- выявить условия и возможности применения информационно-коммуникационных технологий в процессах взаимодействия государственной и муниципальной власти и общественных структур субъектов Российской Федерации на примере Северо-Западного федерального округа.

Теоретическую основу диссертации составили теории информационного общества, политического процесса, политической коммуникации, глобализации, а также концепции, актуальные положения и выводы, содержащиеся в соответствующих трудах отечественных и зарубежных ученых, исследовавших данные проблемы. В ходе выполнения исследования был использован междисциплинарный подход, привлекающий достижения положений политической науки, общей теории управления, теории государственного управления, теории организационного управления, теории административного управления, теории информации, информатики, социологии управления, кибернетики, теории информационного общества.

Методологической основой диссертации является сравнительный, системно-функциональный, процессуально-динамический, информационный, ситуационный, технологический подходы к изучению деятельности исполнительной власти и ее взаимодействию с обществом.

Методы исследования

В исследовании диссертант использовал сочетание теоретических и эмпирических методов: общенаучный, сравнительно-политологический, институциональный, методы системного анализа, методы дедукции и индукции, изучение статистики и документов, контент-анализ СМИ, метод вторичного анализа данных социологических опросов.

Нормативно-правовая база исследования

Конституция Российской Федерации и основные законы Российской Федерации, Конституция Республики Коми и основные законы Республики Коми, концепции и стратегии, утвержденные Указами Президента РФ, Постановлениями Правительства РФ, органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ, нормативно-правовые и распорядительные документы органов государственной власти федерального и регионального уровней в сфере информации, информатизации, защиты информации, СМИ; нормативные акты зарубежных государств.

Эмпирическая база исследования

Материалы Госкомстата РФ, аналитические разработки, публикации в периодической печати, материалы вторичных социологических исследований, представленные в научной и периодической печати, а также информация сети Интернет. К ним относятся: статистические данные, опубликованные и неопубликованные материалы аналитических служб, занятых мониторингом проблем исполнительной власти и гражданского общества, в том числе уровня информатизации органов государственной власти, данные, характеризующие уровень развития информационной инфраструктуры и степень проникновения Интернета в различных регионах России, информационные передачи в электронных СМИ.

Для получения оперативной информации использовался такой канал получения данных, как Интернет-сайты органов государственной власти, субъектов Федерации, сетевые СМИ, информационно-аналитические сетевые ресурсы.

Основные положения, выносимые на защиту

- исполнительная власть в современных концепциях государственного управления, в частности, в концепции «политических сетей», осуществляется на

основе достижения консенсуса между государственными и негосударственными структурами, заинтересованными в совместных усилиях для достижения взаимоприемлемого результата, благодаря чему исполнительная власть становится способной более эффективно удовлетворять общественные потребности, что ведет к повышению социальной эффективности государственного управления в целом;

- в условиях резкого возрастания в обществе роли современных информационно-коммуникационных технологий устанавливается качественно новое переплетение и взаимосвязь структурных и функциональных характеристик общества, возникает новый вид его отношений с правительством, не соответствующий сложившимся представлениям о совокупности независимых от власти социальных акторов и каналов коммуникации; связка «исполнительная власть - общество» вышла на новый уровень взаимодействия, которое точнее всего можно охарактеризовать как взаимное проникновение;

- базирующееся на информационно-коммуникационной инфраструктуре «электронное правительство» является наиболее современной и эффективной технологией взаимодействия исполнительной власти разных уровней с гражданами и общественными группами, включая частный бизнес;

- реализация составляющих «электронного правительства» в субъекте Российской Федерации расширяет доступ структур общества и отдельных граждан к информации органов федеральной и региональной власти, содействует расширению гражданского участия в государственном управлении путем создания возможностей для прямого диалога с представителями власти через электронные каналы коммуникации до принятия окончательного решения, выражения своего мнения по важнейшим общественным проблемам посредством электронных голосований и рейтингов, использования свободных площадок для общения (Интернет-форумы, чаты), индивидуальных СМИ (блогов) повышает прозрачность исполнительной власти, снижает риски коррупции;

- современные информационно-коммуникационные технологии, становятся новым инструментом раскрытия информации органов исполнительной власти для граждан, создают условия для формирования механизма подотчетности власти перед обществом.

Основные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна:

- выявлено, что концепция политических сетей, а в определенной степени и все рассмотренные в работе современные концепции государственного управления (новый государственный менеджмент, «governance»), рассматривают функционирование исполнительной власти уже не только как осуществление властных полномочий индивидуального или группового субъекта, но и как организованную и выстроенную сеть отношений и коммуникаций между структурами исполнительной власти и общества;
- показано, что при сетевом подходе к государственному управлению изменяется роль исполнительной власти в системе государственного управления: она постепенно изменяется за счет расширения участия граждан в делах государства; исполнительная власть становится эффективным субъектом во взаимодействии все более равноправных участников в процессе решения общественных дел, что становится возможным за счет использования современных информационно-коммуникационных технологий;
- выявлено, что реализация партнерской интерактивной модели взаимодействия исполнительной власти и общества на основе информационно-коммуникационных технологий создает условия для осуществления прямого и открытого взаимодействия власти и общества, что способствует повышению эффективности исполнительной власти, прежде всего, по таким критериям как результативность, интенсивность, снижение социальных издержек, отзывчивость, прозрачность;
- показано, что использование информационных технологий имеет лучшие перспективы для дальнейшего расширения возможностей существующей системы представительной демократии, создает условия для развития демократического потенциала российского общества;
- показано, что использование технологий «электронного правительства» позволяет добиться одновременно информационной прозрачности и подотчетности органов исполнительной власти гражданам, интенсифицировать сервисную и оптимизировать операциональную составляющую их деятельности;
- осуществлен анализ уровня открытости и полноты представления информации официальных Интернет-представительств органов региональной

исполнительной власти и нормативно-правового законодательства в области информационного развития субъектов Российской Федерации, входящих в Северо-Западный Федеральный округ: Республики Коми, Республики Карелия и Калининградской области, в результате которого выявлено отсутствие прямой, непосредственной зависимости между уровнем открытости органов государственной власти региона и нормативно-правовым обеспечением этого процесса, что свидетельствует о существовании более сложных внутренних связей; на примере Республики Коми показано, что на сегодняшний день отсутствие политической воли, четко поставленных и нормативно закрепленных задач информационного развития, начиная с создания информационной инфраструктуры и заканчивая внедрением составляющих электронного правительства, являются основными проблемами на пути повышения открытости и доступности власти для граждан.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается в применении и развитии политологического подхода к анализу современных концепций государственного управления в контексте взаимодействия органов исполнительной власти и общества. Обозначены также проблемы и положения, необходимые для дальнейшего научного поиска в направлении общественного контроля за исполнительной властью на основе современных инфокоммуникаций.

Практическая значимость работы определяется возможностью использования ее положений и выводов для решения актуальных проблем совершенствования взаимодействия исполнительных органов власти и структур гражданского общества в современной России. Предложенные в работе подходы и сделанные выводы относительно современного этапа реализации составляющих «электронного правительства» в регионах России позволят выработать практические рекомендации для реализации способов применения информационно-коммуникационных технологий в процессах взаимодействия государства и общества. Материалы исследования могут быть использованы в государственных структурах при выработке конкретных мер по решению социально-политических задач, а также в деятельности информационно-аналитических служб органов государственной власти.

Материалы диссертации могут быть использованы в учебном процессе в рамках преподавания дисциплин сферы гуманитарных и социальных наук.

Апробация работы

Основные научные положения, результаты и выводы диссертационной работы нашли свое отражение в ряде публикаций и были изложены на научно-практических конференциях разного уровня.

Материалы работы, касающиеся формирования открытой, отзывчивой и прозрачной исполнительной власти и эффективного взаимодействия со структурами гражданского общества Республики Коми на основе современных информационно-коммуникационных технологий, апробированы ведущими правозащитными организациями республики.

Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на проблемной группе кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Структура и объем

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность, проанализирована степень научной разработанности проблемы, определены объект, предмет и основная рабочая гипотеза исследования, изложены цель и задачи работы, сформулированы вынесенные на защиту положения, раскрыты теоретико-методологические основы исследования, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации.

Первая глава диссертации – «Теоретико-методологические подходы к исследованию взаимодействия институтов государства и общества» посвящена рассмотрению и анализу роли, места и функций исполнительной власти в современных концепциях государственного управления, прежде всего, в концепции политических сетей. Большое внимание уделено современным моделям взаимодействия исполнительной власти с институтами гражданского общества в рамках реализации целей государственного управления.

В главе рассматривается взаимоотношение исполнительной власти и государственного управления.

В 80-90-е года XX века государственное управление начинает изучаться с позиций менеджмента, отличающихся своим экономизмом от теории государственного управления. Новая концепция получает название нового государственного менеджмента. Суть поставленной этим направлением задачи заключается в следующем: если политический анализ должен помочь исполнительной власти принимать более продуманные решения, то государственный менеджмент должен помогать ему достигать лучших результатов. Основное отличие от традиционного государственного управления в том, что государственный менеджмент в центр внимания ставил руководителей, а не экспертов. Таким образом, политический аспект в концепции нового государственного менеджмента выражается в том, что преимущественное внимание обращается на политическую роль высших административных чиновников.

Данная концепция получила большое распространение в США, новый государственный менеджмент стал основой реорганизации государственного управления во многих странах Запада. Многие западные ученые (Д. Кеттл, Дж. Фредериксон, К. и Э. Пинчотт, Л. Джонсон, Ф. Томсон, О. Хьюс, Дж. Х. Свара, Д. Осборн, Т. Гэблер), говоря о данной концепции государственного управления, утверждали, что само время подталкивает к реализации основных ее положений: минимизацию политики (или отделение общих функций руководства государством от функций обслуживания граждан в государственном секторе); большее подчинение системы управления целям рационального управления; ориентацию государства на реальные запросы и интересы клиента; проверку эффективности действий государства рыночными измерителями; сокращение государственного аппарата, упрощение структуры управления и лишение чиновников чрезмерных привилегий.

Эти меры позволили существенно перестроить деятельность аппарата управления, изменить многие статусные характеристики государства, его исполнительных органов и административных структур.

Проведенный в работе краткий сравнительный анализ современных концепций государственного управления показал, что в качестве теоретической основы работы целесообразно выбрать концепцию политических сетей, как наиболее отвечающую современному информационно-технологическому этапу

развития общества и уровню взаимодействия органов исполнительной власти и институтов гражданского общества, целью которого является согласование и совместное решение общественных проблем.

Концепция политических сетей стартовала с той же основной идеи, как и новый государственный менеджмент: современному государству не удастся обеспечить удовлетворение общественных потребностей, есть настоятельная потребность изменить иерархическое администрирование на новую форму управления. Но если государственный менеджмент в поисках новых подходов делает акцент на рыночной экономике, то теория политических сетей пытается обосноваться, учитывая коммуникативные процессы постиндустриального общества и демократическую практику современных государств, и в этом их принципиальное отличие.

Концепция политических сетей имеет множество последователей в среде теоретиков государственного управления, как среди западных, так и отечественных ученых (П. Богесон, Т. Туунен, Р. Родес, Д. Марш, Т. Берцель, Г. Рейнгольд, Э. Хиндмуур, Л. О'Тул, М. Кастельс, Б. Колер-Кох, Л.В. Сморгунов, А.А. Дегтярев, А. Давыдов, Л.Н. Коновалова, М. Стрежнева, О. Яницкий). Ученые подчеркивают, что при взаимодействии власти и общества понятие «сеть» означает сложившиеся связи и отношения горизонтального типа между политиками, аппаратом и гражданским населением.

Представляя собой своеобразный альянс профессионалов и дилетантов, сеть формирует обменные процессы, провоцирует сотрудничество, упорядочивает поведение агентов и, в конечном счете, способствует закреплению принципов всеобщего универсума. В отличие от концептов «структуры» и «системы», которые выделяют иные значимые элементы управленческого порядка, понятие «сеть» делает акцент на осознанном взаимодействии всех агентов. При таком понимании политической сети речь идет о соучастии представителей государства и общественности при решении значимых проблем и достижении общих целей.

Главными проводниками выдвижения и согласования интересов становятся коммуникация и образуемые ею формы поддержания контактов сторон, учитывающих особенности как двусторонних, так и многосторонних связей. Сетевая коммуникация ведет к приобретению общественностью активной роли в принятии решений, а способность к поддержанию общения

исполнительной власти становится показателем эффективности государственного управления.

В целом можно сказать, что традиционная проблема соотношения политики и управления в концепции политических сетей была направлена в сторону нахождения взаимосвязей общества с государственными институтами.

В главе показано, что при сетевом подходе к государственному управлению ряд функций государства и правительства, то есть исполнительной власти, передается структурам гражданского общества для совместного решения насущных проблем, реализации целей государства и общества. Таким образом, изменяется и роль исполнительной власти в системе государственного управления: она постепенно снижается за счет расширения участия граждан в делах государства, которое перестает быть единственным центром власти и принятия общественно значимых решений.

Исполнительная власть в современных концепциях государственного управления, прежде всего, в концепции политических сетей становится эффективным субъектом во взаимодействии равных участников в процессе решения общественных дел. Это обстоятельство определяет ее место на современном этапе изменения и развития системы государственного управления. В этом отношении данная концепция меняет сфокусированные на государстве представления о политической деятельности, свойственные эпохе господства централизованного национального государства. Ассоциации гражданского общества не просто влияют на политику или участвуют в работе исполнительных органов власти. Они включаются в процесс государственного управления в качестве самостоятельных акторов, не перекладывающих ответственность на государственные структуры, а разделяющие вместе с ними груз решения общественных проблем.

Автор пытается обосновать предположение, что концепция политических сетей рассматривает исполнительную власть уже не только как свойство, атрибут полномочий индивидуального или группового субъекта, не только как все более сложную и многоуровневую систему, но как организованную сеть коммуникаций.

Новые условия и цели государственного управления ставят на первый план поиск оптимальных моделей взаимодействия органов исполнительной власти как

проводников государственной политики, и институтов гражданского общества, становящихся активными участниками процесса управления государством.

Современная политическая наука выделяет несколько возможных теоретических моделей разработки и осуществления государственной политики в зависимости от особенностей реализации принципа разделения властей, существующей системы групп интересов, развития гражданского общества и характера его взаимоотношений с правительством. Данные модели предложены Г. Алмондом, Дж. Пауэллом, К. Стромом и Р. Далтоном.

В этой связи автор рассматривает подходы и модели взаимодействия двух школ государственного управления: американскую и современную отечественную.

Американский подход, имея свои полюсы, например политический (А. Бентли, Д. Труман, Т. Луи) и менеджеристский (Е. Льюис, Р. Хаммель, Дж. Шафриц), сводится к необходимости учета гражданского интереса в проводимой государством политике. Несмотря на цели управления, интерес граждан является системообразующим и требующим учета при проводимой правительством политики. В целом, американская школа исходит из такой модели взаимодействия, где во главу угла всегда ставится необходимость учета общественного интереса при осуществлении властных полномочий бюрократии.

Современные российские исследователи (А.А. Дегтярев, В.А. Гуторов, В. С. Комаровский, В.Г. Марахова, .Н. Коновалова, Е. Белокурова, М.Ноженко, Д.Торхова, А.Ю. Сунгуров, М.Р. Деметрадзе, А.Ф. Ноздрачев, Г.Л. Купряшин. Л. М. Романенко) предлагают, как минимум, три основные модели, исходя из исторического опыта России и традиций государственного управления. Это сотрудничество, отсутствие сотрудничества (игнорирование) и конфронтация. По мнению автора, наиболее подходящей для нашего исследования типологией моделей взаимодействия исполнительной власти и институтов гражданского общества представляется следующая, сторонником которой является, например, А.Ю. Сунгуров: взаимодействие, основанное на доминировании власти; конфронтация, с элементами борьбы с инакомыслием и акциями гражданского

неповиновения; отсутствие сотрудничества или игнорирование; партнерское взаимодействие (сотрудничество)⁴.

В главе показывается, что результативность исполнительной власти в современных условиях достигается при интерактивном и открытом взаимодействии власти и структур гражданского общества. Это означает, что ближе всего к оптимальной модели приближается модель партнерского взаимодействия государства и общества. Открытые, доверительные и партнерские отношения власти и общества являются необходимым условием для реализации конкретных целей исполнительной власти и государственного управления.

В главе делается важный вывод о том, что в современных условиях устанавливается качественно новое переплетение и взаимосвязь структурных и функциональных характеристик гражданского общества и новая конфигурация его отношений с правительством, не укладывающаяся в русло старых представлений о совокупности независимых от власти социальных акторов и каналов коммуникации. В качестве нового канала коммуникации, адекватного вызовам информационной эпохи и потребности эффективной технологии взаимодействия исполнительной власти и институтов гражданского общества, выступают современные и информационно-коммуникационные технологии, которые могут стать основой для реализации созидательной и интерактивной партнерской модели сетевого взаимодействия исполнительной власти и институтов гражданского общества.

Во второй главе диссертации - «Информационно-коммуникационные технологии во взаимодействии исполнительной власти и общества: условия и возможности» автор рассматривает применение современных информационно-коммуникационных технологий, с учетом их возможностей, в качестве необходимого условия демократизации общества и важного фактора повышения эффективности взаимодействия исполнительной власти и общества.

⁴ Сунгуров А. Модели взаимодействия органов государственной власти и структур гражданского общества: российский опыт.

<http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/iguwww.woa/wa/Main?textid=2204&level1=main&level2=articles>

В диссертации показывается, что переход к информационному обществу на основе развития и активного применения информационно-коммуникационных технологий, который происходит в ряде развитых стран мира, создает условия для развития демократического потенциала общества.

Все большее число исследователей демократии как зарубежных (Р. Даль, Дж. Мартин, Дж. Кин, К. Поппер, Ю. Хабермас), так и современных российских (В.А. Ачкасов, В.И. Дрожжинов, Ю.В. Ирхин, А.Н. Кулик, Ю.А. Нисневич, М.Ю. Павлутенкова, Л.В. Сморгун, В.И. Соловьев, С.Г. Турунок, А.В. Чугунов) склоняются к точке зрения, что старая форма демократии больше не подходит обществу, в котором растущее число людей может получать все больше информации по различным социальным и политическим вопросам через доступ к информационно-коммуникационным технологиям и посредством этой новой технологии формировать свое мнение по широкому кругу вопросов. Современная демократия нуждается в модернизации на основе эффективных моделей взаимодействия государства и гражданского общества, более широкой системы гражданской солидарности и внедрения в практики информационно-коммуникационных технологий.

Существующая представительная демократия с помощью информационно-коммуникационных технологий и их наиболее мощного воплощения – сети Интернет - может быть трансформирована в модель, которая будет обладать характеристиками и элементами прямой демократии с активным участием граждан в управлении через открытые каналы коммуникации.

Большинство экспертов считает, что возникший в этих условиях термин «электронная демократия», прежде всего, следует отнести к технологическому аспекту, полагая, что современная демократия изменяется или может изменяться путем сетевого влияния граждан, организаций и институтов через электронную коммуникативную систему на органы власти. Подобную точку зрения разделяет и диссертант.

Органы власти, со своей стороны, также обратили внимание на новые возможности, открывшиеся в связи со стремительным развитием и широким проникновением информационных технологий и новых средств коммуникации во все сферы жизни общества.

В главе показано, что для России использование информационно-коммуникационных технологий способно повысить эффективность взаимодействия между органами исполнительной власти и гражданским обществом и создать условия для развития демократического потенциала российского общества. На это нацелен и ряд принятых правительством РФ нормативных документов и федеральных целевых программ, таких как Федеральная целевая программа «Электронная Россия на 2002-2010 гг.», Концепция формирования электронного правительства в Российской Федерации до 2010 года, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, Концепция региональной информатизации до 2010 года⁵.

Теме реализации указанных документов по развитию информационного общества в России посвящено выступление Президента РФ Д.А. Медведева на заседании Президиума Госсовета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г. Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул: «Уже довольно значительное количество лет, если иметь в виду быстроту сегодняшнего времени, мы говорим об «электронном правительстве». Никто не спорит с самой идеей электронного правительства, все согласны с тем, что информационные технологии повышают и прозрачность государственных услуг, снижают уровень коррупции, но реально почти ничего не меняется. Практически нигде граждане не могут непосредственно со своего рабочего места или из дома отправить декларацию, заключить договор, да и просто узнать о том, как происходит движение документа, с которым они обратились в органы государственной власти, что, естественным образом,

⁵ Федеральная целевая программа «Электронная Россия на 2002-2010 гг.»; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.09.2004 г. № 1244-р; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6.04.2008 года № 632-р; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации // Указ Президента РФ от 7 февраля 2008 г. N Пр-212; Концепция региональной информатизации до 2010 года // распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.07.2006 г. № 1024-р.

действительно способствовало бы устранению бюрократических препон и снижению коррупции»⁶.

Таким образом, проведенное исследование позволяет автору сделать вывод о том, что в современной России информационно-коммуникационные технологии выступают в качестве необходимого условия демократизации общества, более активного участия граждан в деятельности органов государственной власти, формировании диалога и интерактивного взаимодействия между властью и обществом, построению современной системы государственного управления в России.

Второй круг проблем связан с применением информационно-коммуникационных технологий в процессах государственного управления, появлением уже упоминавшейся концепции «электронного правительства» и ее роли в выстраивании эффективного взаимодействия исполнительной власти и общества.

Некоторые исследователи говорят о наиболее высоком этапе развития «электронного правительства», когда оно включается в систему электронной демократии, позволяющей осуществлять электронное голосование, сетевые публичные форумы, сетевые социологические исследования и другое, по мысли Дж. Мун, аккумулировать и обеспечивать сетевую политическую активность.

Необходимо также отметить, что еще одним важным условием эффективного взаимодействия государства и общества является развитие информационно-коммуникационной инфраструктуры, что для обширных и малозаселенных территорий России становится жизненно необходимым.

Однако развитие электронной инфраструктуры государственного и муниципального управления предполагает значительно больше, чем обеспечение телефонной связью и доступом в Интернет всех населенных пунктов России, а также создание системы сайтов органов власти и иных учреждений. Указанная мера, равно как и простое увеличение количества компьютеризированных рабочих мест государственных и муниципальных служащих, позволит, на наш взгляд, только автоматизировать часть административно-управленческой деятельности,

⁶ См.: Медведев, Д.А. О реализации «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». Речь на заседании Президиума Госсовета в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г.

перевести ее из «мира бумаги» в сетевое пространство. С точки зрения политической науки, речь должна идти о серьезной трансформации самих принципов взаимодействия власти и гражданского общества, когда гражданин из объекта властно-управленческого воздействия превращается в компетентного потребителя услуг, предоставляемых корпусом государственных и муниципальных служащих, и одновременно становится полноправным участником процесса принятия политических решений как на местном, региональном, так и на общенациональном уровне.

Проведенное в главе исследование продемонстрировало, что использование современных информационно-коммуникационных технологий позволяет добиться одновременно информационной прозрачности и подотчетности деятельности органов исполнительной власти, существенно повысить их операциональную составляющую, что ведет к повышению эффективности и результативности деятельности исполнительной власти и ее взаимодействия с обществом. Реализация концепции «электронного правительства» также создает возможности для оптимизации предоставления правительственных услуг населению и бизнесу, для интенсификации деятельности исполнительной власти.

В третьей главе – «Практика применения информационно-коммуникационных технологий во взаимодействии региональной исполнительной власти и общества (на примере СЗФО)» рассматривается реализация составляющих «электронного правительства» в регионах Северо-Западного Федерального округа, в частности, в Республике Коми. Проводится всесторонний сравнительный анализ уровня открытости официальных Интернет-представительств региона, муниципальных образований Республики Коми.

В диссертации отмечается, что на сегодняшний день реализация Федеральной целевой программы «Электронная Россия» на уровне субъектов Российской Федерации находится на этапе внедрения составляющих «электронного правительства».

«Электронное правительство» региона призвано решить следующие задачи: обеспечение более полного доступа к информации (законы, законопроекты, другие нормативно-правовые акты, формы документов, а также экономические или научные данные) через Интернет; содействие гражданскому участию в государственной жизни путем создания возможностей для прямого

взаимодействия с чиновниками через электронные каналы; повышение подотчетности правительства путем повышения прозрачности его операций, что снижает риски коррупции; поддержку достижения целей развития путем уменьшения времени и материальных затрат, которые субъекты малого бизнеса несут в связи обращением в государственные структуры, а также путем обеспечения сельских и периферийных территорий информационно-коммуникационной инфраструктурой.

Ключевой составляющей электронного государства должно стать внедрение и активное использование информационно-коммуникационных технологий, как в государственном аппарате, так и во взаимоотношениях государственных органов с бизнесом и гражданами. При этом современные технологии, став официальным средством учета, перестанут дублировать «бумажные» технологии, придя им на смену. Это увеличит скорость административных и деловых процессов, повысит их эффективность, а в государственном секторе сделает действия органов власти более прозрачными и подконтрольными для гражданского общества.

Право на обращение в государственные органы власти и органы местного самоуправления – неотъемлемое право каждого гражданина, закрепленное за ним в Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Коми. Кроме того, общепризнано, что право на обращение в органы государственной власти представляет собой не только средство осуществления и охраны прав и свобод гражданина, но и является своеобразным способом общественного контроля над деятельностью государственного аппарата и оптимизации его деятельности.

Автор подчеркивает, что нормативно-правовая база субъектов Российской Федерации на данный момент не только не способствует развитию услуг «электронного правительства», но скорее значительно ему препятствует. Законодательство практически не позволяет пользоваться многими услугами, оказываемыми с помощью электронных технологий. К примеру, отсутствует само понятие «электронного документа» и формализованные условия признания такого документа юридически эквивалентным документу в традиционной бумажной форме. В Республике Коми эту сферу регулирует Целевая республиканская программа «Электронная Республика Коми», разработанная во исполнение распоряжения Правительства Республики Коми от 23 июля 2002 г. № 240-р.

Автором проведен самостоятельный анализ имеющейся эмпирической информации, касающийся готовности регионов Северо-Западного Федерального Округа (СФЗО) к реализации составляющих «электронного правительства», позволяющий сделать вывод, о том, что округ в целом занимает ведущее место в России по этой позиции, однако характеризуется неравномерностью информационного развития и электронной инфраструктуры в различных регионах округа. Стоит отметить лидирующие позиции Санкт-Петербурга, Республики Карелии и Мурманской области, за счет которых и формируются лидирующие показатели округа.

Вместе с тем, автор отмечает факт крайне низкой готовности Республики Коми в реализации составляющих «электронного правительства» - 50-е место согласно Индексу готовности регионов к «электронному правительству», разработанному Дирекцией по мониторингу развития информационного общества Института развития информационного общества.

Автор выявляет принципиальные негативные явления, влияющие на столь низкое место в региональном рейтинге готовности, это: отсутствие взаимодействия между исполнителями Целевой республиканской программы «Электронная Республика Коми», Министерством экономического развития Республики Коми (РК) и Государственным учреждением РК «Центр информационных технологий» - с одной стороны, и Государственным Советом РК, уполномоченным Указом Главы РК контролировать исполнение Региональной части ФЦП «Электронная Россия» - с другой.

Диссертантом проведен сравнительный анализ уровня информационной открытости Интернет-представительств трех регионов Северо-Западного Федерального округа: Калининградской области, Республики Карелия и Республики Коми в виде таблицы с критериями открытости.

**Таблица 3. Сравнение официальных сайтов
Калининградской области, Республики Карелия и Республики Коми
по критериям информационной открытости органов власти
(по состоянию на июнь 2008 года)**

Критерий	Официальный сайт региона		
	Калининградская область	Республика Карелия	Республика Коми

	gov.kaliningrad.ru	gov.karelia.ru	rkomi.ru
Обеспечение непосредственного доступа граждан к документам и материалам органов государственной власти и местного самоуправления	Обеспечен достаточно полно. Доступны основные законодательные акты. Исчерпывающе представлена информация, в том числе, правовая, об Особой экономической зоне Калининграда. Однако доступ к базе «Законодательство» на странице Думы не возможен	Обеспечен полно. Существует страница поиска в «Базе законодательных актов», с возможностью поиска по реквизитам, дате, тематике, органу принявшему документ. Дана ссылка на газету «Карелия», где публикуются все официальные документы	Не обеспечен. На странице Госсовета РК имеется ссылка «Материалы к заседаниям», которая защищена паролем. Страница «Законодательство Республики Коми» не имеет ссылок на нормативные документы. Кроме Конституции РК на сайте нет ни одного законодательного акта
Обеспечение доступа к заседаниям органов власти с предварительным уведомлением общественности о проведении заседаний, мерах по организации посещения, порядке ведения протоколов заседаний.	На сайте не реализовано. Доступен «Календарь событий» на текущий год	Реализовано частично. «Рабочий календарь» руководителя Республики информирует о дате, времени, месте и запланированном мероприятии	На сайте не реализовано. Доступна информация о проведенных встречах и мероприятиях руководства Республики
Предоставление информации заинтересованным лицам на основании их запроса	Любой гражданин имеет возможность сделать электронный запрос, который будет рассмотрен в соответствии с законодательством об обращении граждан.	Любой гражданин имеет возможность сделать электронный запрос, который будет рассмотрен в соответствии с законодательством об обращении граждан	На сайте не реализовано
Удобство пользования сайтом	Количество рубрик и информационных ссылок позволяет находить всю интересующую информацию	Сайт достаточно компактен в оформлении, информационное наполнение всех рубрик исчерпывающее.	Навигация и оформление выполнены на приемлемом уровне, однако информационное наполнение весьма скудное

В исследовании диссертант провел собственный мониторинг Интернет-представительства органов местного самоуправления Республики Коми, демонстрирующий реализацию составляющих «электронного правительства» в

органах местного самоуправления Республики Коми. Анализ проводился по таким критериям как открытость (обеспечение более широкого доступа к информации о деятельности органов власти Республики через Интернет), простота и доступность взаимодействия с населением через электронные каналы коммуникации по общим вопросам, а также интерактивное обсуждение насущных проблем региона и поиск совместных решений, наличие обратной связи. На основе проведенного анализа автор делает вывод, что существующие на сегодняшний день официальные веб-сайты органов исполнительной власти и местного самоуправления Республики Коми в полной мере не отвечают требованиям открытости, прозрачности, интерактивности. Вместе с тем, положительным моментом является высокая информационная наполненность сайтов.

Отсутствие официальных Интернет-представительств в примерно половине городов и районов республики, где проживает более 240 тысяч человек, ограничивают развитие данных районов и не создает условий для получения гражданами актуальной информации, позволяющей влиять на процесс принятия решений по основным направлениям жизнедеятельности данных территорий.

Ситуацию по Республике Коми в целом автор характеризует следующим образом. Отсутствуют, либо устарели отчеты о результатах деятельности региональных властей по итогам года, не освещена кадровая политика властей, на сайте не проводится анализ обращений граждан, не показывается, как распределены зоны ответственности между руководством республики, не опубликованы ожидаемые результаты действий руководства республики по развитию региона и критерии эффективности этих действий.

Давление власти на независимые СМИ республики во многом способствуют радикализации оппозиционных сил, загоняемых в формат блогов. Граждане перестают обладать альтернативной, часто объективной, информацией о происходящих в республике политических и экономических процессах, кадровых перестановках. Это в определенной мере подрывает доверие к властям, которые явно не стремятся к повышению своей информационной открытости и доступности. Усугубляет ситуацию со свободой слова в региональном сегменте Рунета и недостаточная информационная открытость органов региональной и муниципальной власти Коми.

Подводя итог проведенному анализу уровня информационной открытости и подотчетности органов исполнительной власти Республики Коми, стоит подчеркнуть, что способ повышения открытости и подотчетности органов исполнительной власти региона сегодня основывается на более интенсивном и широком применении информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов региональной власти, а также в их взаимодействии с гражданами. Диссертант отмечает, что на сегодняшний день отсутствие политической воли, четко поставленных и нормативно закрепленных задач информационного развития являются основными проблемами на пути повышения открытости и отзывчивости власти для граждан Республики Коми.

В заключении автором подведены итоги диссертационного исследования. В частности, отмечается, что исполнительная власть в современных концепциях государственного управления и в практике осуществляется на основе достижения консенсуса между государственными и негосударственными структурами. При этом повышение эффективности и результативности деятельности исполнительной власти достигается за счет более активного подключения структур гражданского общества к реализации целей, стратегий, задач государственного управления, возможного на основе применения информационно-коммуникационных технологий, которые не только составляют технологическую основу электронного правительства, но и становятся новым современным инструментом раскрытия информации органов исполнительной власти, повышения их ответственности и подотчетности.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:

1. **Современные теоретические подходы к государственному управлению и принятию решений.** «Вестник МГОУ. Серия: История и политические науки». Изд-во: МГОУ. Москва, 2/2008. (0,43 п.л.)

2. **Интегрированные коммуникации и технологии: новые концепции и возможности применения в политических процессах.** Сборник научных статей РАГС. Серия: Актуальные проблемы политики и политологии в России. Изд-во: РАГС. Москва, 2004. (0,7 п.л.)

3. **Информационно-технологическое обеспечение политико-административного управления.** Серия: «Государственное и муниципальное управление». Коми государственная академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми, № 5, 2004. (0,7 п.л.)

4. **Роль комплексного ситуационного анализа при принятии политико-административного решения.** Материалы международной конференции студентов и аспирантов-политологов. Изд-во: РУДН. Москва, 2005. (0,3 п.л.)

5. **Принятие политико-административных решений: значимость и технологии оптимизации.** Философия современного образования и научная педагогическая мысль: от исследований к практике. Материалы VIII междисциплинарной научно-практической конференции аспирантов и соискателей. 29-30 марта 2005 г. - М.: АПК и ППРО, 2005. (0,4 п.л.)

6. **Интеграция технологий в процессе принятия политико-административных решений.** Сборник научных статей РАГС. Серия: Актуальные проблемы политики и политологии в России. Изд-во: РАГС. Москва, 2006. (0,7 п.л.)

7. **Интеграция современных административных технологий и технологий информационного общества как средство совершенствования процессов принятия решений в Республике Коми.** Материалы Ежегодной научно-практической конференции «Ситуационные центры и перспективные информационно-аналитические средства поддержки принятия решений». 25-26 апреля 2007 г. РАГС при Президенте РФ, 2007г. (0,1 п.л.)

8. **Совершенствование процессов принятия решений в органах государственной власти РФ на основе комплексного применения современных технологий.** Монография. Москва, 2008. (7,2 п.л.)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук

БЕРЕСТОВСКИЙ Андрей Владимирович

Тема диссертационного исследования:
«Информационно-коммуникационные технологии взаимодействия
исполнительной власти РФ и общества»

Научный руководитель
кандидат политических наук
Павлютенкова Марианна Юрьевна

Изготовление оригинал-макета
БЕРЕСТОВСКИЙ Андрей Владимирович

Подписано в печать 04. 12. 08. Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,3

ФГОУ ВПО «Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»
Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 557

119606 г. Москва, пр-т Вернадского, 84