

РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



003473341

На правах рукописи

КАШИНА Елена Александровна

**Формирование электронного правительства
в Российской Федерации: социально-политический аспект.**

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

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

18 ИЮН 2009

Москва 2009

Работа выполнена на кафедре политологии и социальной политики Российского государственного социального университета

Научный руководитель:

Академик РАН
Жуков Василий Иванович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор
Ирхин Юрий Васильевич

кандидат политических наук
Домарева Мария Александровна

Ведущая организация:

**Московский государственный
областной университет**

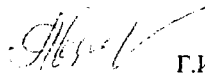
Защита состоится 17 июня 2009 года в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д212.341.02 в Российском государственном социальном университете по адресу: 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, корпус 2, зал Диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского государственного социального университета по адресу: 129226, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, корпус 5.

Автореферат размещен на официальном сайте Российского государственного социального университета по адресу: www.rgsu.net

Автореферат разослан 17 мая 2009 года.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
доктор философских наук, профессор



Г.И. Авцинова

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ.

Актуальность исследования. Стремительное развитие в мире новых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в том числе Интернета, является одним из глобальных процессов современности, определяющих движение к совершенно новому типу общества – информационному или, как его еще называют, обществу знаний. Информация и знания становятся одним из стратегических ресурсов государства, масштабы использования которого стали сопоставимы с использованием традиционных ресурсов, а доступ к ним – важным фактором социально-экономического и политического развития. В связи с этим к числу приоритетных задач российского государства относится формирование и развитие информационной инфраструктуры. В свою очередь, глубокие трансформационные процессы требуют поиска новых идей и форм организации информационного общества, которые обеспечивали бы ему устойчивое развитие и эффективное функционирование в условиях вызовов XXI века.

Актуальность вхождения России в мировое информационное пространство постепенно осознается отечественным научными сообществами и властвующими политическими элитами, о чем свидетельствует появление ряда официальных документов концептуального характера, призванных определить основные направления информационной политики государства.¹ Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ в 2008 году,² развитие информационной и телекоммуникационной инфраструктуры и высоких технологий в России возможно при условии сотрудничества между органами государственной власти, бизнеса и гражданского общества. Реализация имеющегося культурного, образовательного и научно-технологического потенциала страны позволит обеспечить Российской Федерации лидирующие позиции в мире.

¹ Например, Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года, Концепция региональной информатизации до 2010 года, Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и др.

² См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации// Российская газета. - 2008. - №4591.

Необходимость развития в стране современных ИКТ, несмотря на мировой финансовый кризис, подчеркивается и в Послании Президента Федеральному Собранию РФ.³

Информационно-коммуникативные технологии оказывают возрастающее воздействие на все сферы жизнедеятельности общества, и прежде всего – на *социально-политическую сферу*, существенно модернизируя прежние представления, установки, стереотипы и модели взаимоотношений между политическими институтами и институтами гражданского общества, властью и народом. Причем, воздействие ИКТ на социально-политическую систему может быть как позитивным, так и негативным. Потеря социальной ориентации технологического развития может привести к неожиданным эффектам, например, усилению контроля над личностью, еще большей манипуляции индивидуальным и массовым сознанием, возрастанию цифрового неравенства. Под последним понимается вид социальной дифференциации, вытекающий из разных возможностей людей к доступу и использованию новейших технологий.

Существует еще один аспект актуализировать выбранную проблематику. Он связан с формированием и функционированием электронного правительства. Понятие и явление *электронного правительства* в мире и в нашей стране возникло недавно. Оно не получило еще целостного теоретического осмысления в контексте политической науки. Стремительное развитие и трансформация общественно-политических процессов в условиях перехода к информационному обществу, развитие современных технологий, которые предоставляют новые возможности государственному управлению, требуют глубокого исследования процесса формирования электронного правительства в Российской Федерации. Трансформация политико-административной системы под воздействием факторов информационного общества требует постоянного мониторинга и осмысления изменяющейся ситуации, а также обновления теоретических представлений.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена следующими обстоятельствами:

³ См.: Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации// Российская газета – Неделя. 2008. №4787.

- во-первых, современные ИКТ несут в себе управленческий потенциал, научное осмысление которого необходимо для оценки как позитивных, так и негативных последствий социальных перемен;
- во-вторых, электронное правительство как концепция совершенствования государственного управления, основанного на современных ИКТ, требует дальнейшего осмысления в единстве технологических, политических и социальных факторов;
- в-третьих, государственные органы ведущих стран заняли чрезвычайно активную позицию в деле формирования информационного общества, в связи с чем не вызывает сомнений актуальность изучения их опыта и выработки комплекса рекомендаций, приемлемых для России;
- в-четвертых, в контексте административной реформы в России внедрение новых ИКТ в деятельность государственных органов власти приобретает особое значение, поскольку новый уровень взаимоотношений государства и граждан, обусловленный переходом к информационному обществу, требует разработки новых форм партнерства, в том числе основанного на возможностях современных ИКТ.

В связи с этим анализ процесса формирования электронного правительства в современной России, оценка потенциала ИКТ и реальной практики реализации новой концепции государственного управления при помощи ИКТ на федеральном и на региональном уровнях видится как значимая в теоретико-практическом аспекте проблема.

Степень научной разработанности проблемы. Основой научных исследований в области становления и развития постиндустриального и информационного общества стали прежде всего социально-философские теории зарубежных ученых: Д. Бэлла, Э. Гидденса, П. Друкера, М. Кастельса, Б. Стерлинга, Д. Тапскотта, Э. Тоффлера, Ю. Хабермаса, Ф. Фукуямы, Ф. Уэбстера⁴ и других, а также российских авторов Т.П. Ворониной,

⁴ См.: Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М., 2004; Гидденс Э. Ускользающий мир. Как глобализация меняет нашу жизнь. – М., 2004; Друкер П.Ф. Новые реальности в правительстве и политике, в экономике и бизнесе, в обществе и мировоззрении. – М., 1994; Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. – М., 2000; Стерлинг Б. Будущее уже началось: что ждет каждого из нас в XXI веке?

В.Л. Иноземцева, К.К. Колина, И.С. Мелюхина, Г.И. Попова, А.И. Ракитова, Л.А. Сафоновой, Г.Н. Смоловика, Г.Л. Смоляна, Д.С. Черешкина, А.А. Чернова.⁵ Большинство авторов отмечают, что информационная сфера становится не просто локальным сегментом общественной жизни, а материей, пронизывающей все социально-политическое пространство, при этом информация становится важнейшим ресурсом власти.

Проблемам реформирования государственного управления России посвящены работы таких отечественных исследователей, как Г.В. Атаманчук, Н.И. Глазунова, В.А. Козбаненко, В.В. Лобанов, Л.В. Сморгунов.⁶

Немаловажное значение в свете данного исследования имеют работы по теории и практике использования коммуникативных технологий в политическом процессе, в частности, в вопросах повышения взаимопонимания и совершенствования информационного обмена между государством и обществом (Ю.П. Буданцев, М.А. Василик, М.С. Вершинин, М.Н. Грачев, А.А. Горбунов, Л.М. Землянова, И.Ю. Киселев, О.А. Малаканова, А.И. Соловьев, Л.М. Федотова, П. Шампань, С.А. Шомова)⁷.

– Екатеринбург, 2005; Таппскот Д. Электронно-цифровое общество: плюсы и минусы эпохи сетевого интеллекта. – М., 1999; Тоффлер Э. Третья волна. – М., 2004; Тоффлер Э. Метаморфозы власти. – М., 2003; Хабермас Ю. Политические работы. – М., 2005; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек. – М., 2005; Уэбстер Ф. Теории информационного общества. – М., 2004 и др.

⁵ См.: Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. – М., 1995; Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. М., 2000; Колин К.К. Информационная цивилизация. – М., 2002.; Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. – М., 1999; Попов Г.И. Переход России к информационному обществу. – СПб., 2003; Ракитов А.И. Философия компьютерной революции. М., 1991; Сафонова Л.А., Смоловик Г.Н. Интеграция России в мировое информационное пространство: (Проблемы и перспективы). – Новосибирск, 2005; Пути России к информационному обществу: (Предпосылки, индикаторы, проблемы, особенности)/ Смолян Г.Л., Черешкин Д.С., Вершинская О.Н. и др. – М., 1997; Чернов А.А. Становление глобального информационного общества: Проблемы и перспективы. – М., 2003 и др.

⁶ См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 2006; Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление. М., 2004; Государственное управление. Основы теории и практики/Под ред. В.А. Козбаненко. М., 2002; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. СПб., 2004; Государственная политика и управление/Под ред. Л.В. Сморгунова. – М., 2006.

⁷ См.: Буданцев Ю.П. Парадигма массовой коммуникации. – М., 2001; Основы теории коммуникаций. Под ред. М.А.Василика. – М., 2006; Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб., 2001; Грачев М.Н. Политическая

Актуальны научные исследования, посвященные использованию ИКТ в сфере государственного управления, развитию и функционированию электронного правительства и электронной демократии. К ним относятся работы не только зарубежных авторов, таких как Г. Куртейн, Д. Фаунтен, Д. Гарсон, Р. Хикс, А. Шарк, Д. Норрис, П. Паскаль, Д. Вест⁸, но и отечественных ученых – М.Г. Анохина, В.А. Василенко, А.В. Данилина, В.И. Дрожжинова, Ю.В. Ирхина, А.Н. Кулика, Ю.А. Нисневича, М.В. Осипова, М.Ю. Павлютенковой, А.В. Павроза, В.И. Сарафанова, В.В. Солодова, С.Г. Туронка, А.В. Чугунова.⁹

коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития. – М.: 2004; Горбунов А.А. Теории политической коммуникации. – М., 2005; Землянова Л.М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества. – М., 1999; Киселев И.Ю. Политическая коммуникация на рубеже столетий. – Ярославль, 2002; Малаканова О.А. Политическая коммуникация // Политическая социология и современная российская политика. – СПб., 2000; Соловьев А.И. Политические коммуникации. – М., 2004; Федотова Л.М. Массовая информация: стратегия производства и тактика потребления. – М., 1996; П. Шампань. Делать мнение: новая политическая игра. – М., 1997; Шомова С.А. Политическая коммуникация: социокультурные тенденции и механизмы. – М., 2004.

⁸ См.: Curtain Gregory G., The World of E-Government. Haworth Press, 2004; Fountain Jane E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2001; Garson David. Public Information Technology and E-Governance: Managing the Virtual State. – North Carolina State University, 2006; Heeks Richard. Implementing and Managing eGovernment: An International Text. – London: Sage Publications Ltd, 2006; Shark Alan R. Beyond e-Government & e-Democracy: A Global Perspective. – Washington D.C.: Public Technology Institute and ITEMS International, 2008; Norris Donald. Government Research: Policy and Management. – New York: IGI Publishing, 2007; Pascual Patricia J. e-Government. – UNDP-APDIP, 2003; West Darrell M. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. – Princeton University Press, 2007.

⁹ См.: Анохин Н.В. Компьютерные технологии в политике и политологии // Общая и прикладная политология: Учебное пособие / Общ. ред.: Жуков В.И., Краснов Б.И. – М., 1997; Василенко Л.А. Интернет в информатизации государственной службы России: (социологические аспекты). – М., 2000; Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политических задач к архитектуре электронного правительства. – М., 2004; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / под ред. В.И. Дрожжинова. – М., 2002; Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под ред. Дрожжинова В.И., Зиндера Е.З. – М., 2004; Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: теория и практика // Государственная служба. — 2008. — N 4; Кулик А.Н. Политическая наука и интернет. – М., 2002; Ю.А.Нисневич Информатизация и власть. – М., 2000; Осипов М.В. Информационный характер современной политической системы России. – М., 2002; Павлютенкова М.Ю. Оптимизация государственного управления на основе современных информационных технологий: Автореферат к.фил.н – М., 1999; Павроз А.В. Электронное правительство и современные административные реформы // Политическая наука. — 2008. — N 2.; Сарафанов В.И. Информатизация системы государственного управления. – М., 2006; Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: Автореф. дисс. канд. пол. наук. – М., 2007; Туронка С.Г. Интернет в политике: Политические аспекты новых информационно-коммуникативных технологий. – М., 2003; Чугунов А.В. Политика и

Вклад в изучение теоретико-прикладных аспектов проблемы, связанной с возможностями информационных технологий и их применением в управлении политическими процессами, в исследовании глобализации, социальных аспектов процесса принятия политических решений внесли ученые кафедры политологии и социальной политики Российского государственного социального университета – Г.И. Авцинова, Б.И. Краснов, Л.Г. Лаптев, Е.Н. Тарасов, С.В. Устименко, В.В. Юдаев, Ю.В. Ярмач и др.¹⁰ Кроме того, в РГСУ действует созданная одной из первых в России кафедра социальной информатики, ученые которой изучают социальные последствия применения информационных технологий в институциональных и культурных контекстах (И.В. Соколова).¹¹

Особо стоит выделить научные труды Академика РАН В.И. Жукова,¹² в которых исследуются различные аспекты глобализации, а также трансформация социально-политической жизни России, механизмы социального взаимодействия общества и государства; предлагаются концепции социальной модернизации российского общества в целях повышения качества жизни человека, управления социальными процессами и национальной безопасностью страны.

Вместе с тем анализ степени разработанности проблемы исследования позволяет сделать выводы, что в современных условиях создана научная база для дальнейшего исследования проблемы, выбранной для целевого концептуального осмысления. Однако, ввиду сложности и многогранности проблемы было бы

Интернет: политическая коммуникация в условиях развития современных информационных технологий: Автореф. дис. канд. пол. наук. – СПб., 2000.

¹⁰ См.: Краснов Б.И., Авцинова Г.И., Сосина И.А. Политический анализ, прогноз, технологии. Учебное пособие. /Под общ. ред. Жукова В.И. – М., 2002; Авцинова Г.И., Краснов Б.И., Лаптев Л.Г., Шелудько А.В. Информационная стратегия как фактор формирования политической культуры российского общества в условиях глобализации. – М., 2002; Белкин С.В., Воронин В.В., Устименко С.В. Интернет и власть // Власть. 1999. №9; Тарасов Е.Н. Социальная политика в контексте российских реформ: Вопросы методологии, теории и практики. Монография. – М., 2004; Юдаев В.В. Информационные технологии в политическом процессе: теоретико-прикладной анализ: Дис... к.пол.н., М., 2005; Ярмач Ю.В. Политические решения: теория и технологии. – М., 2005.

¹¹ Соколова И.В. Социальная информатика: курс лекций. М., 2002; Соколова И.В. Социальная информатика [социологические аспекты]. – М., 1999.

¹² См.: Жуков В.И. Российские реформы: социология, экономика, политика. – М., 2002; Жуков В.И., Локосов В.В., Осипов Г.В. Социология трансформаций России в меняющемся мире. – М., 2005; Жуков В.И. Россия в глобальном мире: философия и социология преобразований. В 3 томах. – М., 2007 и др.

неверно считать работу завершенной, так как недостаточно исследованы социально-политические аспекты формирования и функционирования электронного правительства в Российской Федерации.

Объектом исследования является электронное правительство в контексте российских социально-политических реформ.

Предметом исследования выбран социально-политический аспект формирования электронного правительства, его особенности и противоречия в рамках новых условий трансформации российского общества.

Целью диссертационного исследования является изучение объективных предпосылок и теоретико-методологических оснований формирования электронного правительства в Российской Федерации в процессе политико-административной модернизации государственного управления и совершенствования модели использования информационно-коммуникационных технологий в социально-политической сфере.

Для достижения поставленной цели были решены следующие исследовательские задачи:

1. обобщение, критический анализ и систематизация зарубежных и российских теоретических положений об электронном правительстве;
2. изучение роли и механизмов функционирования электронного правительства в условиях трансформации государственного управления, заданной современным развитием информационного общества, выявление особенностей и противоречий;
3. выявление социально-политических аспектов взаимосвязи государственного управления с информационными технологиями;
4. политико-правовой анализ механизмов и законодательной базы функционирования электронного правительства на современном этапе развития России;
5. оценка современного состояния процесса формирования электронного правительства, рассмотрение практики и перспектив его развития в Российской Федерации;

6. анализ сайтов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в свете стремления к совершенствованию взаимоотношений между государством и обществом.

Основная гипотеза исследования. Диссертант исходит из предположения, что формирование электронного правительства ведет к повышению доверия и взаимопонимания между государством и обществом, дает дополнительные возможности повысить качество жизни населения, что особенно важно в контексте затянувшихся социально-политических преобразований в России. Вместе с тем, в данном процессе существуют различные по форме и содержанию противоречия, не дающие оснований однозначно считать формирование электронного правительства только положительным явлением. Автор предполагает, что возможно найти механизмы смягчения этих противоречий.

Теоретико-методологическую базу диссертационного исследования составляет совокупность концепций, моделей, парадигм, категорий, приемов и методов научного анализа применительно к специфике предмета и объекта исследования. В ходе работы были использованы как общенаучные, так и специализированные методы познания (институциональный, системный, сравнительный, структурно-функциональный, политико-правовой, социологический и другие). Выбранная методология позволила выделить проблемы и закономерности процесса формирования и функционирования электронного правительства в России.

Источниковая база исследования включает законодательные и нормативные акты, стенографические отчёты о заседаниях президиума Государственного совета «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации», «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», а также о заседании Совета по развитию информационного общества¹³ и другие источники.

¹³ См: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации». 16 февраля 2006 Электронный доступ: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2006/02/101794.shtml>; Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации». 17 июля 2008. Электронный доступ: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/07/204340.shtml>; Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества.

В диссертации проанализирован широкий круг российских и зарубежных документов, научных исследований, аналитических и информационных материалов, касающихся социально-политического аспекта развития электронного правительства. Значительный интерес для исследования представляли использованные в работе международно-правовые документы Европейской комиссии, Всемирного банка, Всемирной торговой организации, ЮНЕСКО, декларации и иные итоговые документы саммитов глав государств, совещаний министров по политике в области информационных технологий, доклады, отчеты и заявления структурных подразделений международных неправительственных организаций по вопросам информатизации.¹⁴ Ряд документов и отчетов по данной проблематике впервые переведен на русский язык и введен в научный оборот.

Эмпирическая база исследования включает данные официальной государственной статистики, материалы социологических исследований Фонда «Общественное мнение» (ФОМ), «Левада-центра», Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ).¹⁵

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- выявлена динамика формирования электронного правительства на современном этапе развития российского общества и текущей стадии осуществления административной реформы, раскрыта его роль в ближнесрочной и среднесрочной перспективе;

12 февраля 2009. Электронный доступ: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/02/212850.shtml> и др.

¹⁴ Например: UN E-Government Survey 2008: From E-Government to Connected Governance. – New York, 2008; UN Global E-Government Readiness Report 2005: From E-Government to E-Inclusion. – New York, 2005; Millard J., Warren R., Leitner C., Shahin J. Towards the eGovernment Vision for the EU in 2010: Research Policy. – European Commission, 2006; Challenges From reorganization to recruitment: Bringing the federal government into the 21st century. – Washington, 2003; InfoDev and Center for Democracy and Technology. The e-Government Handbook for Developing Countries. Washington, D.C.: The World Bank, 2002; UNESCO and COMNET-IT. Internet in the Service of Democracy: A UNESCO Survey of e-Governance in 15 Countries. – Paris, 2002; Declaration of Principles and Plan of Action. World Summit on the Information Society. – Geneva, 2003 - Tunis, 2005.

¹⁵ См.: Опрос ФОМ «Интернет в России / Россия в Интернете». Выпуск 24. Лето 2008. Электронный доступ: <http://bd.fom.ru/report/map/int0803>; Опрос Левада-центра «Интернет в России» от 17.07.2008. Электронный доступ: <http://www.levada.ru/press/2008071701.html>; Опрос ВЦИОМ «Интернет-голосование: за и против» от 20.10.2008 (№1073) Электронный доступ: http://wciom.ru/arkhiv/tematicheski-arkhiv/item/single/10851.html?no_cache=1&Hash=fab45b599d и др.

- расширено понятие электронного правительства как совокупности мер, направленных на совершенствование процедур государственного управления применительно к российской действительности и в контексте социально-политических трансформаций;
- определены тенденции перехода государства к практике электронного правительства и механизмы интеграции электронного правительства в глобальную систему международных информационных коммуникаций в условиях глобализации и развивающегося информационного общества;
- выявлены и проанализированы сложности технического, методологического и организационного характера на пути создания общей интегрированной и социально-эффективной системы информационного обмена между институтами общества и власти, создающего фундамент электронного правительства в Российской Федерации.
- введено в научный оборот содержание ряда международных документов, а также монографий, не опубликованных в России ранее.

Положения, выносимые на защиту.

1. Проанализировав существующие в политической науке подходы к анализу сущности электронного правительства, отдав им должное, автор фокусирует внимание на социально-политическом аспекте данного феномена. В трактовке автора, электронное правительство – качественно новая, основанная на ИКТ, социально-ориентированная форма государственного управления. Она требует кардинального изменения взаимоотношений институтов власти и общества, ориентирована на эффективное, быстрое и прозрачное предоставление информации гражданам, а также органам государственной власти для обеспечения успешного функционирования государства, повышение легитимности, эффективности взаимодействия государства и гражданского общества.

2. В процессе исследования автор вывел трудности технологического, организационно-правового, культурного, психологического характера, присущие формирующемуся в России электронному правительству. В силу неравномерного информационного развития регионов, ведомственной разобщенности, низкой мотивации населения и государственных служащих к использованию новых форм взаимоотношений реализация проекта «Электронное правительство» в полной мере

до 2010 года, как это зафиксировано в официальных документах, достаточно проблематично.

3. Автором выявлены противоречия формирующегося электронного правительства. С одной стороны, использование ИКТ способствует сближению власти и общества, актуализирует необходимость индивидуального подхода к предоставлению государственных услуг каждому гражданину, с другой – виртуальное пространство политики, являющееся следствием использования ИКТ, становятся дополнительным посредником в существующей цепочке взаимодействия и может увеличить дистанцию между политическими акторами. Выявлено противоречие между свободой участия граждан в политической жизни и государственном управлении и нарастанием тотального контроля со стороны государства, возможности которого с появлением ИКТ только увеличиваются.

4. Автор выявил следующую динамику количественного появления и качественного изменения Интернет-порталов органов государственной власти. Если в конце XX века государственная информация только начала появляться в глобальной сети в виде первых веб-страниц, то теперь она стала более подробной, актуальной, структурированной и представлена в виде Интернет-порталов. Изучение современных Интернет-порталов органов государственной власти позволяет автору говорить о постоянном совершенствовании форм и методов взаимодействия государства и общества, расширении возможностей оказания государственных услуг посредством Интернет. В связи с массовым появлением и развитием Интернет-порталов органов государственной власти официальные СМИ в ближайшей перспективе станут менее востребованным.

5. Среди тенденций перехода государства к практике электронного правительства автор определяет, что в среднесрочной перспективе будут использованы все возможные каналы взаимодействия между властью и обществом (личное, телефонное, почтовое, виртуальное), но в долгосрочной перспективе приоритетным каналом взаимодействия станет Интернет. Вслед за электронной коммерцией развивается дистанционное образование, телемедицина, электронное голосование, что свидетельствует о неизбежности изменения объективных условий для перехода современного общества из социально-политической реальности в виртуальную, что повлечет новые проблемы и противоречия.

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования. Работа дает возможность не только увеличить дескриптивные знания о новом феномене XXI века, но и расширить возможности научного описания реальных событий и фактов, связанных с электронным правительством. Автор раскрывает некоторые новые причинно-следственные связи между различными социальными и политическими явлениями, которые порождены противоречивыми процессами информатизации общества.

В научно-теоретическом смысле работа позволяет осуществить аксиологическую функцию новых политологических знаний и оценить характер не только тех процессов, которые происходят в связи с вышеуказанным явлением, но и проэкспертировать деятельность современных политических институтов России, поведение их представителей на разных этапах власти.

Помимо этого диссертация с гносеологической стороны позволяет объяснить наличие определенных трудностей в технологиях совмещения технической и социокультурной сторон процесса формирования электронного правительства, объяснить их и дать некую прогнозную картину взаимопроникновения указанных сторон как единого целого. Автор своим исследованием осуществил попытку привнести научную осмысленность в процесс государственного моделирования и конструирования институтов власти на принципах рационализации политического управления.

Основные положения исследования могут быть использованы органами государственной власти, аналитическими подразделениями государственных и общественных организаций с целью совершенствования механизмов взаимоотношений между государством и обществом.

Возможно использование материалов, представленных в диссертации, при разработке учебных курсов для студентов высших учебных заведений по государственному управлению, политологии, политической социологии, политическим коммуникациям, социальной информатике.

Апробация диссертации. Диссертация обсуждалась на кафедре политологии и социальной политики Российского государственного социального университета. Основные положения и выводы диссертации изложены на VII Международном социальном конгрессе «Россия в многополярном мире» (Москва,

2008), Всероссийском социологическом конгрессе «Социология и общество: проблемы и пути взаимодействия» (Москва, 2008), «Конференции аспирантов, докторантов и соискателей РГСУ в 2007-2008 учебном году» (Москва, 2008) и других. Результаты исследований были опубликованы в научном журнале «Социальная политика и социология», входящего в перечень научных журналов, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией РФ.

Идеи и выводы диссертационного исследования на протяжении ряда лет внедрялись в деятельность Российского государственного социального университета, включая его филиалы. Диссертант имел непосредственное отношение к процессу внедрения ИКТ в деятельность вуза, являясь начальником отдела Управления информационной политики РГСУ, участвовал в деятельности молодежного Правительства Москвы на этапе апробирования некоторых механизмов в масштабе мегаполиса.

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

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ.

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

В первой главе «Объективные предпосылки и теоретико-методологические основы формирования электронного правительства» анализируется понятийно-категориальный аппарат, позволяющий раскрыть сущность феномена электронного правительства в отечественной и западной науке; содержится обзор основных подходов, в рамках которых проходила разработка концептуальных основ теории электронного правительства; предлагается авторское видение проблемы.

В первом параграфе «Современные теории государственного управления» рассматриваются современные подходы к системе государственного управления. Кризис классической политико-административной модели управления, начавшийся в 70-х годах XX века, характеризуется увеличением бюрократического аппарата и ростом расходов на его содержание, с одной стороны, и снижением качества предоставляемых государством услуг и низким уровнем общественного доверия к государственным служащим, с другой стороны. Повышение эффективности и расширение функциональной способности государства привело к необходимости пересмотра основных принципов публичного управления и, как следствие, административным реформам.

Особое внимание в работе уделяется таким качествам современных систем государственного управления как оперативность, прозрачность и подотчетность. Новое государственное управление базируется не на горизонтальных, а на вертикальных связях между государственными органами, гражданским обществом и бизнесом, что приводит к созданию более эффективного механизма решения общественных проблем.

Идеи нового государственного управления продолжают свое развитие (усиливаются) в контексте перехода к информационному обществу и характерными для него новыми информационными технологиями. ИКТ рассматривается как стратегический инструмент, предоставляющий дополнительные возможности для взаимодействия, в том числе с целью решения общественно-политических задач. Использование ИКТ повышает процент вовлеченности граждан в процесс государственного управления на всех уровнях, предоставляя возможность влияния на процесс принятия политических решений. Таким образом, повышая эффективность и прозрачность процесса управления, качество предоставляемых населению государственных услуг, по мнению автора, должно повышаться, а стоимость услуг - снижаться.



Схема показывает, что государство должно перестроить всю организационно-управленческую структуру, которое позволило бы более оперативно реагировать на запросы граждан и наиболее полно соответствовать их ожиданиям. Представляется, что сетевая среда не может в короткий срок полностью заменить традиционные виды сотрудничества. Но постепенно развивая и совершенствуя новые способы взаимодействия, власть сможет предоставлять каждому гражданину услуги, соответствующие его индивидуальным потребностям.

Во втором параграфе «Информационное общество и роль государства в его развитии» обобщены существующие подходы к понятию «Информационное общество». Это:

- общество нового типа, формирующееся в результате новой глобальной социальной революции, порожденной взрывным развитием и конвергенцией информационных и коммуникационных технологий;
- общество знания, т.е. общество, в котором главным условием благополучия каждого человека и каждого государства становится знание, полученное благодаря беспрепятственному доступу к информации и умению работать с ней;

- глобальное общество, в котором обмен информацией не имеет ни временных, ни пространственных, ни политических границ; которое с одной стороны способствует взаимопроникновению культур, а с другой - открывает каждому сообществу новые возможности для самоидентификации.

Для каждого государства критическое значение приобретает развитие национальной информационной инфраструктуры и ее эффективная включенность в глобальную информационную инфраструктуру, обеспечивая доступ страны к мировым информационным ресурсам, включенность в систему международных отношений, взаимодействие с другими государствами и международными организациями.

Информационное общество несет в себе большой потенциал для совершенствования устройства государства, для оптимального использования местных условий и ресурсов, для значительного повышения эффективности производства, для развития сложных услуг и образования, для экономии природных ресурсов и защиты окружающей среды, для перехода к устойчивому развитию.

Вместе с тем, информационная революция несет с собой не только новые решения и возможности, но и новые угрозы. От уровня развития информационного общества во многом зависит состояние национальной экономики, социальной сферы, культуры, науки, образования, а значит, и конкурентоспособность страны на политической арене мира.

С другой стороны, потенциал современных информационных технологий настолько велик, что позволяет контролировать как все общество в целом, так и каждого человека в отдельности. И с целью предотвращения манипулирования обществом необходима четко выверенная государственная политика, где государство являлось бы не только источником развития ИКТ, но и гарантом соблюдения прав и свобод человека.

В третьем параграфе «Электронное правительство как концепция эффективного государственного управления» дано определение понятию «Электронное правительство», раскрыта сущность и стоящие задачи,

проанализирован опыт внедрения электронного правительства в различных странах мира.

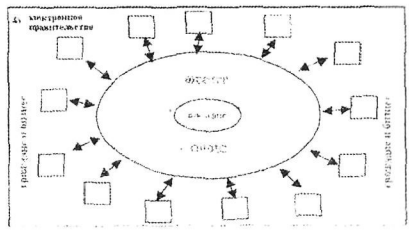
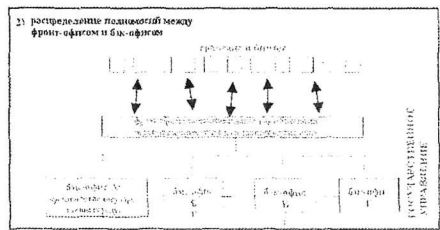
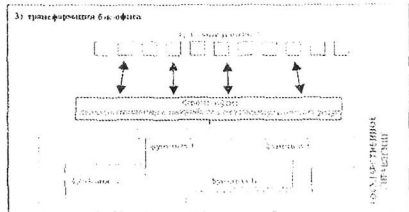
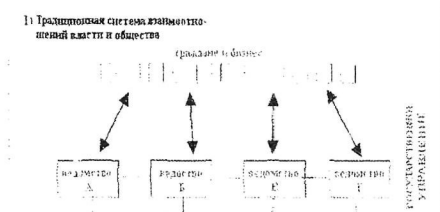
Под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Выделены различные аспекты функционирования электронного правительства. Дана характеристика социально-политическому аспекту.

Автор полагает, что электронное правительство не может принести мгновенной социальной выгоды, оно призвано обеспечить удобство и безопасность граждан, а также улучшить качество государственных услуг в долгосрочной перспективе. Доступ граждан к информации и знаниям становится более комфортным, что способствует социальному прогрессу и экономическому развитию, усиливает социальную стабильность и безопасность. Кроме того, электронное правительство повышает оперативность и эффективность принимаемых политических решений, становится инструментом борьбы с коррупцией, позволяет расширять систему государственных услуг.

Анализируя переход от традиционной системы взаимоотношений между государством и обществом, характерной для индустриальной эпохи, к электронному правительству, характерному для информационной эпохи, автор согласен с моделью процесса в динамике.¹⁶ Вводится понятие новых форм государственного управления – Фронт-офиса (непосредственное взаимодействие с гражданами в процессе оказания государственных услуг) и Бэк-офиса (обработка информации и выработка оптимальных вариантов решений без участия граждан).

¹⁶ Используемая модель представлена в исследовании Дж. Милларда. Millard J. ePublic services in Europe: past, present and future: Research findings and new challenges, 2007. Электронный доступ: [ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/docs/epublic-services.pdf](http://ftp.cordis.europa.eu/pub/docs/epublic-services.pdf).



Современный подход к реализации системы электронного правительства предполагает, что с точки зрения пользователя (гражданина или организации), государство является неким «черным ящиком», который предоставляет услуги или решения по принципу «одного окна». Создание единой точки доступа к государственным услугам и информации означает, что система организуется в соответствии с потребностями гражданина или организации, вместо того, чтобы объяснять им, какие полномочия имеют государственные ведомства, и кто за что отвечает.

В 2008 году Организация Объединенных Наций опубликовала очередной аналитический обзор уровня развития электронного правительства в 192-х странах-членах ООН.¹⁷ Согласно предоставленным данным, в пятерку лидеров рейтинга степени готовности к электронному правительству (E-Government Readiness Index) входят Швеция, Дания, Норвегия, США и Нидерланды. Россия занимает 60-е место, что сравнимо с уровнем Коста-Рики и Венесуэлы и связано, по мнению диссертанта, с рядом политических, экономических, правовых и социальных противоречий, а также особенностей, характерных для современного этапа развития страны.

¹⁷ United Nations E-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>

Вторая глава «Электронное правительство Российской Федерации как условие эффективности социально-политического управления» состоит из трех параграфов, которые посвящены национальным особенностям процесса формирования электронного правительства в России.

Первый параграф «Значение нормативно-правовой базы для существования электронного правительства» посвящен анализу нормативно-правовых документов, регулирующих доступ к информации, открытость органов власти, прозрачность управленческих процедур и принимаемых ими решений. Правовую основу регулирования информационного обмена между государством и гражданами составляет Конституция Российской Федерации, федеральные законы и другие нормативные акты Российской Федерации,¹⁸ а также международные документы,¹⁹ регламентирующие вопросы использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти.

Информационное законодательство Российской Федерации находится в поисках повышения своего качества и организующего потенциала. Деятельность

¹⁸ См.: Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Президентом РФ 9 сентября 2000 г. № Пр-1895); Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» (утверждена Правительством РФ от 28 января 2002 г. №65); Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи»// Парламентская газета от 12 января 2002., № 9; Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (Указ Президента от 9 февраля 2009 года №8-ФЗ)//Российская газета. №25 (4849). 13 февраля 2009. – С. 12; Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации от 7 февраля 2008 г. N Пр-212// Российская газета. №4591. 16 февраля 2008г.; Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 года № 98 (с изменениями от 26 ноября 2008 года) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти»; Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года (утверждена Правительством РФ от 27 сентября 2004 года № 1244-р (с учетом изменений, внесенных 29 июля 2005 года № 1068-р и 21 ноября 2006 № 1599-р) Электронный доступ: <http://www.rg.ru/2004/10/07/konzeptsia-it-doc.html>; Концепция региональной информатизации до 2010 года (утверждена Правительством РФ 17 июля 2006 года № 1024-р) Электронный доступ: http://www.icf-region.ru/ru/main/government/reg_inform_concept/reg_inform_concept_text/; Федеральный закон РФ от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» (утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. N Пр-212); «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» (одобрено распоряжением Правительства РФ №632-р 6 мая 2008 года) и др.

¹⁹ См.: Окинавская хартия глобального информационного общества от 22 июля 2000 г. // Дипломатический вестник. 2000. № 8; Документы Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам развития информационного общества. Электронный доступ: <http://www.un.org/russian/conferen/ws/s/> и др.

по созданию электронного правительства в России обычно связывают с ФЦП «Электронная Россия (2002-2010гг.)». Однако первоначальная редакция этой программы не была увязана с приоритетами административной реформы, что существенно затрудняло процесс внедрения электронных услуг в деятельность органов власти.

Законодательная и организационно-нормативная база для развития электронного правительства начала формироваться с принятием концепции административной реформы (октябрь 2005г.) и принятием новой редакции ФЦП «Электронная Россия». Учитывая, что принятые документы имеют статус стратегий, нормативная база находится в начале развития. Законодательство начинает развиваться не только вширь, сколько вглубь, затрагивая отдельные проблемы информатизации, электронизации общества.

Несмотря на значительные усилия, предпринимаемые Правительством РФ и Федеральным Собранием РФ по совершенствованию законодательного процесса и созданию прочной нормативно-правовой базы по электронному правительству, действующее законодательство не лишено недостатков и требует определенной корректировки.

Сфера электронного правительства регулируется большим количеством нормативно-правовых актов разного уровня, которые слабо увязаны между собой. В существующей правовой базе чрезмерно велика доля актов подзаконного характера, а также не определено ее взаимодействие с другими отраслями права, например гражданским правом, что обуславливает ее (базы) противоречивость и фрагментарность и значительно снижает эффективность. Отсутствует механизм реализации права граждан и организаций на доступ к информации.

Правовая база информационного общества России недостаточна. Она не соответствует реальным потребностям участников правоотношений, игнорирует реальные возможности «цифровых» ИКТ в обеспечении эффективного информационного взаимодействия субъектов общественной коммуникации.

Во втором параграфе «Российское электронное правительство: проект и его реализация» описана современная стадия развития электронного правительства в Российской Федерации. Приведена статистика пользователей сети Интернет. Доля Интернет-пользователей России по состоянию на 2008 год составляет 30%

(33,7 млн. человек) населения страны.²⁰ В 2002 году этот показатель равнялся 8% (8,7 млн.). Соответственно, за 6 лет число пользователей увеличилось в 3,87 раз и составляет около 4,1 млн. новых пользователей в год. Между тем, доля активных пользователей, которые пользуются Интернетом несколько раз в неделю, составляет лишь 12% населения России.²¹ Соответственно, говорить о реальном воздействии граждан России на функционирование властных структур посредством Интернета преждевременно. Более того, реализация плана Правительства РФ об обеспечении 100% доступа населения России к информационно-коммуникационным технологиям и государственным информационным ресурсам к 2010 году представляется маловероятной.

Между тем, Интернет является не единственным каналом коммуникационного взаимодействия между властью и обществом. Учитывая недоверие большей части населения России к информационным технологиям и нежелание их использовать в повседневной жизни, государством была разработана система многофункциональных центров (МФЦ). МФЦ – организация, учрежденная или уполномоченная высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации для обеспечения предоставления государственных и муниципальных услуг федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления в режиме «одного окна». Важным критерием функционирования МФЦ стало обеспечение комфортных для граждан условий получения государственных услуг. Первые 17 экспериментальных МФЦ были открыты в 16 субъектах РФ. В период до 2010 года этот опыт планируется распространить на всю страну.

Кроме того, МФЦ граждане России получили возможность общения с государственными служащими по телефону (Call-центр), а также посредством Общероссийского государственного информационного портала (ОГИЦ), что свидетельствует о прохождении Россией первого этапа внедрения технологий

²⁰ См.: ФОМ «Общественное мнение». Опросы «Интернет в России / Россия в Интернете». Выпуск 24. Лето 2008 Электронный доступ: <http://bd.fom.ru/report/map/int0803>

²¹ См.: Левада-центр. Пресс-выпуск «Интернет в России». 17.07.2008. Электронный доступ: <http://www.levada.ru/press/2008071701.html>

информационного общества в сферу функционирования властных структур и построения электронного правительства. Автор предпринял попытку предположить, что в будущем Интернет станет преимущественным каналом взаимодействия власти и общества.

В третьем параграфе «Интернет-порталы органов государственной власти — ключевой элемент электронного правительства» предпринята попытка сравнительного анализа интернет-порталов органов государственной власти федерального и регионального уровней. Технические возможности сети Интернет сделали официальные сайты оптимальным, быстрым и самым экономичным способом распространения информации о деятельности власти и доведения официальной точки зрения государства по социально значимым вопросам до сведения общественности.

Автор приводит 4 этапа развития государственных Интернет-порталов: информационный, однонаправленное взаимодействие, двунаправленное взаимодействие и этап выполнения транзакций.

Принцип социальной ориентации является приоритетом при создании и развитии Интернет-портала органов государственной власти. В рамках подхода разработано ряд моделей. Одна из них предполагает структурирование информации в соответствии с интересами различных социальных групп: молодежь, пенсионеры, туристы и т.д. Другая модель предполагает создание двух крупных государственных сайтов — один для физических лиц, второй — для юридических. Причем, считается, что наиболее эффективный способ организации информации на сайте — по аналогии с жизненным циклом человека (рождение, достижение школьного/студенческого возраста, выход на работу, выезд за границу, брак, выход на пенсию и т.д.). Как правило, на всех этапах жизни гражданин нуждается в тех или иных государственных услугах.

Исследование, проведенное в марте 2008 года, показало, что общая информация о сайте подробно представлена на 32% ресурсов, что почти в 2 раза превышает показатели 2005 года (18%). На 14% уменьшилось количество ресурсов, на которых общая информация отсутствовала (16% в марте 2008 года против 30% в декабре 2005 года). Постепенно увеличивается число государственных ведомств, разместивших на своих информационных ресурсах справочную информацию для

граждан о порядке подачи запросов и обращений. В мае 2008 года этот показатель достиг 48%, что свидетельствует о переходе органов власти к электронному взаимодействию с россиянами. Возможность отправить электронные формы документов вместо бумажных носителей предлагают 18% Интернет-порталов. Лидирующие позиции в данной области на протяжении нескольких лет занимают Федеральная налоговая служба РФ и Федеральная таможенная служба РФ, предоставляющие возможность подачи декларации в электронном виде.

В результате проведенного исследования автор приходит к выводу, что Интернет-порталы федеральных органов государственной власти являются более современными и эффективными, что во многом связано с технологическими, кадровыми и финансовыми преимуществами центра над регионами.

Исследование Интернет-порталов региональных органов исполнительной власти показало, что наиболее представленными блоками являются: общая информация об исполнительном органе государственной власти, законодательство и нормотворческая деятельность исполнительного органа государственной власти, сведения о деятельности исполнительного органа государственной власти в сфере своей основной компетенции, информация о конкурсах, аукционах и запросах котировок, кадровое обеспечение исполнительного органа государственной власти, общая информация о субъекте. Интерактивная возможность задать вопрос руководителю исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации с сайта исполнительного органа присутствует на 64% Интернет-порталов, а обзор обращений граждан в исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации представлен на 45% порталов.

Автор констатирует, что уровень открытости и интерактивности органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровне постоянно увеличивается. Все больше ведомств приходит к пониманию необходимости размещения полной и актуальной информации о своей деятельности в Интернете, что не только сокращает количество обращений граждан напрямую к государственным служащим, но и повышает уровень доверия к власти.

Очевидно, федеральные органы власти имеют существенные преимущества (технологические, организационные, кадровые, финансовые) по сравнению с региональными и муниципальными ведомствами. Между тем, регионы имеют возможность использовать уже готовые решения для развития своих Интернет-порталов.

Очевидным представляется также огромный потенциал Интернет-технологий, который уже в скором времени будет раскрываться органами государственной власти при переходе к осуществлению транзакций.

В заключении диссертации подводятся основные итоги проведенного исследования. Автор отмечает, что для современной России характерна ситуация, когда коренные социальные трансформации совпали по времени с революционными изменениями информационно-технологической среды. Распространение электронного правительства в значительной степени зависит от готовности использования интерактивных сервисов населением и бизнесом, возможностей доступа к Интернету и непосредственно связано с уровнем благосостояния граждан и социально-экономическим развитием российских регионов. При условии успешного завершения административной реформы, можно утверждать, что создание электронного правительства в Российской Федерации является достижимой целью.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ.

Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией РФ:

1. Кашина Е.А. Электронное правительство как механизм совершенствования государственного управления// Социальная политика и социология. – № (5). – 2009. М.: Изд-во РГСУ, 2009. – С. 165-174. – 0,8 п.л.

2. Кашина Е.А. Интернет-среда в системе модернизации СМИ// Социальная политика и социология. – №5(41). – 2008. М.: Изд-во РГСУ, 2008. – С. 325- 333. – 0,8 п.л.
3. Кашина Е.А. Современные трансформационные тенденции российских СМИ// Социальная политика и социология. – №5(41). – 2008. М.: Изд-во РГСУ, 2008. – С. 242-245. – 0,3 п.л.

Публикации в других научных периодических изданиях:

4. Кашина Е.А. Электронное правительство как фактор взаимодействия власти и общества// Социология социальной сферы: тексты докладов и выступлений Всероссийского социологического конгресса 22 октября 2008 года. – М., Изд-во РГСУ, 2009. – С.98 – 105. – 0,3 п.л.
5. Кашина Е.А. СМИ как фактор развития человека и российского общества// Человеческий капитал – № 1(7) 2008. М.: Изд-во «Оптимал-проект», 2008. – С. 106-108. – 0,2 п.л.

Подписано в печать 16.05.2009. Формат 69х90 1/16. Гарнитура «Таймс»
Усл. П.л. 1,5. Тираж 100 экз. Заказ № 165
Отпечатано с оригинал-макета в Типографии «ООО ПРО100»
Адрес: Москва, 115114, Варшавское ш., д.5, стр. 8, т. (917) 518 2418