



003062582

— 2007 — 2007

На правах рукописи

Солодов Владимир Викторович

**Электронное правительство как инструмент
трансформации государственного управления**

Специальность

**23 00 02 - политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук

Москва – 2007

Работа выполнена на кафедре теории и технологий управления факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель:

кандидат философских наук, доцент

Сурин Алексей Викторович

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор

Ирхин Юрий Васильевич

кандидат политических наук

Светлова Евгения Александровна

Ведущая организация:

Российский университет дружбы народов

Защита состоится “26” апреля 2007 г. в 15 часов 20 минут на заседании диссертационного совета Д 501 001 27 при Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119992, Москва, Ленинские Горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, ауд. 459

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки имени А.М. Горького МГУ имени М.В. Ломоносова (1-ый корпус гуманитарных факультетов)

Автореферат разослан “26” марта 2007 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

доктор политических наук, доцент

Пушкарева Г.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования. Одной из доминант современного этапа развития государства и, в более общем смысле, социальной системы, является повышение роли информации и информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). При этом ИКТ оказывают существенное влияние на характеристики социальной системы как таковой и в особенности государства как политического института. Государство можно рассматривать как развитую информационную систему, поскольку весь процесс государственного управления основан на получении, анализе и распространении информации. Заслуживает внимания и тот факт, что именно государство непосредственно инициировало исследовательские работы, результаты которых легли в основу современных коммуникационных технологий, таких как Интернет. Тем более парадоксально констатировать явное отставание государства от организаций частного сектора в области использования ИКТ.

Коммерческие организации, для которых эффективность функционирования и уровень удовлетворения клиентов являются ключевыми факторами конкурентоспособности, уже давно осознали огромное значение ИКТ в терминах эффективности. Государственные организации пришли к такому пониманию существенно позднее, однако на сегодняшний день очевидно, что без полномасштабного использования ИКТ деятельность государства в информационном обществе не будет соответствовать требованиям, предъявляемым со стороны общества. Использование ИКТ в государственных организациях, таким образом, является ответом на растущие требования к эффективности функционирования и должно рассматриваться в рамках более масштабных реформ государственного управления, которые происходят в наиболее развитых странах с 70-х годов XX века и связаны с концепцией нового государственного управления.

Другой важной тенденцией, характеризующей процесс адаптации государственными организациями электронного правительства, является

усиливающийся кризис представительной демократии. По времени формирование электронного правительства совпадает с переосмыслением роли и формы государственного управления и, в частности, таких базовых категорий, как демократия, участие, соотношение политико-административных механизмов и т.д. Многие исследователи констатируют, что современные государства находятся в точке бифуркации, причем возможные сценарии дальнейшего развития государственного управления настолько многочисленны и сложны, что с трудом поддаются просчету и прогнозированию. При этом можно говорить как об обновлении представительной демократии за счет привнесения в нее элементов прямой демократии и осуществления взаимодействия государства с гражданами на более постоянной основе, так и о переходе к постдемократическим, медиацентричным формам организации государственного управления. Опыт продемонстрировал противоречивый характер влияния электронного правительства на систему государственного управления: в одном аспекте оно способствует решению существующих проблем, а в другом – лишь усугубляет их.

При всем значении технологий электронного правительства для функционирования государства на современном этапе важно понимание ограниченности технологической составляющей, которая очень ограниченно влияет на содержательные характеристики государства. По сути, электронное правительство представляет собой форму проекции содержательных характеристик социально-политической системы на плоскость информационных технологий. Электронное правительство не сокращает экономическое отставание так называемых развивающихся стран от стран-лидеров и не способствует развитию демократических институтов в авторитарных государствах.

Попытки системного внедрения ИКТ в политическую систему Российской Федерации начались относительно недавно. Важнейшим шагом в этом направлении было подписание в 2000 году Окинавской хартии. Для государства как организационно-правового института основное значение имеет

нормативное закрепление использования ИКТ в работе органов государственной власти. Такое закрепление стратегия построения электронного правительства получила с принятием в 2002 году Федеральной целевой программы «Электронная Россия» на 2002 – 2010 годы. Дальнейшее развитие требование использования ИКТ в работе государственных органов получило в Постановлении Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. N 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». В нем содержится перечень сведений, которые федеральные органы исполнительной власти обязаны размещать в сети Интернет. Этот перечень включает тексты разрабатываемых проектов нормативных актов, информацию относительно произведенных закупок, результатов проверок и др.

В то же время, на сегодняшний день одной из основных проблем в сфере использования ИКТ выступает несоответствие провозглашаемых принципов работы и нормативных лозунгов, с одной стороны, и реальной практики работы органов государственной власти, с другой. Как и многие другие управленческие технологии, зарекомендовавшие свою эффективность в практике развитых зарубежных государств, в Российской Федерации электронное правительство зачастую остается некоей формой, не трансформирующей содержание управленческой деятельности, и это препятствует достижению ожидаемого прироста эффективности государственного управления.

Таким образом, политические и управленческие аспекты использования информационных технологий в государственном управлении, степень обоснованности и приемлемые формы заимствования передового зарубежного опыта, а также теоретическое осмысление электронного правительства и его влияния на политическое пространство являются актуальными. Актуальность проявляется и в необходимости исследования новых, не всегда институционализированных политико-административных процессов, которые

протекают в политической системе современных государств под воздействием внедрения технологий электронного правительства

Степень разработанности проблемы. Основой политических исследований ИКТ явились более общие теории, в которых разрабатывалось само понятие информационного общества и новое место государства в таком обществе. В работах Д. Белла, М. Кастельса, М. Постера, Й. Масуды, А. Турена, Т. Стойньера, Ф. Уэбстера, П. Друкера, Э. Гидденса, Ю. Хабермаса, Ф. Фукуямы, Э. Тоффлера и ряда других ученых заложены основы теории информационного общества, а также подробно рассмотрены предпосылки его возникновения и новое место политических институтов¹

Для диссертационной работы немаловажное значение имеют общетеоретические труды современных зарубежных и отечественных политологов, в которых рассматриваются концептуальные вопросы демократии и эволюции современных политических систем (Г. Алмонд, Р. Даль, А. Лейпхарт, Р. Михельс, Дж. Сартори, А. де Токвиль, Й. Шумпетер, С. Хантингтон, Т. А. Алексеева, Г. А. Белов, А. Ю. Мельвиль и др.²)

Большое значение для диссертационного исследования имеют работы по политической коммуникативистике, в которых были теоретически разработаны проблемы политических коммуникаций, коммуникативных систем и современных коммуникативных технологий в политическом процессе. Здесь можно отметить таких зарубежных авторов, как Г. Лассуэлл, Р. Брэддок, С.

¹ Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. - М.: ГУ ВШЭ, 2000. Уэбстер Ф. Теория информационного общества. - М.: Аспект Пресс, 2004. Тоффлер Э. Шок будущего. - М.: АСТ, 2001. Bell D. The coming of Post-Industrial Society: A venture in social forecasting. N.Y. 1976. Masuda Y. The Information Society as Post-Industrial Society. Wash. 1981. Stoner T. The Wealth of Information. L. 1983. Habermas J. The structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society. - Cambridge: Polity, 1989. Giddens A. The Nation State and Violence. Volume Two of a Contemporary Critique of Historical Materialism. - Cambridge: Polity, 1985. Schiller H. Who Knows: Information in the Age of the Fortune 500. - Norwood, NJ: Ablex, 1981.

² Алмонд Г. Политическая наука: история дисциплины // Полит. № 6, 1997 г.; Даль Р. Полиархия: плюрализм и пространство // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 2. Лейпхарт А. Со-общественная демократия // Полит. № 3, 1992. Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии // Антология мировой политической мысли. Т. 2. М., 1997. 42. Сартори Дж. Пересматривая теорию демократии // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 2. Токвиль А. Демократия в Америке // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1. Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995. Хантингтон С. Неправильность демократии? // Демократия 1990-х / пред. Хотт В. Вена, 1994. Алексеева Т. А. Либерализм как политическая идеология // Полития. 2000. № 1. Белов Г. А. Политическая система // Континент. № 2, 1995. Мельвиль А. Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим переходам // Полит. № 2, 1998.

Липсет, У Липпман, П Лазарфельд, Р Парк, Г Маклэйн, Э Аронсон, К Джон, Б Макмайер, П Шампань, Д Уилхем В России данную проблематику разрабатывали Ю П Буданцев, Е В Егорова-Гантман, Я Н Засурский, Л М Землянова, Т С Иларионова, В П Конечкая, Т Ю Лебедева, Ю А Нисневич, Г Г Почепцов, А И Соловьев, С Г Туронок, Б М Фирсов, Л Н Федотова, Ю А Шерковин и др.³

Существенное значение при проведении исследования имели также работы, посвященные анализу специфики социальных отношений в виртуальной реальности и психологических аспектов внедрения электронного правительства таких авторов, как Д В Иванов, С И Паринов, Х Рейнгольд и др.⁴

Электронное правительство необходимо рассматривать в контексте более масштабных реформ государственного управления. Переосмысление роли государства, типов организационных структур государственных организаций и характера взаимосвязи с гражданами и другими негосударственными акторами было заложено в работах таких зарубежных авторов, как Т Геблер, Ф Кэтл, Д Осборн, П Пластик и др.⁵ Проблемам реформирования государственного

³ Braddock R. An extension of the "Lasswell Formula" // Journal of Communication – Vol 8 – 1958 – P 88-93
Lasswell H. The Structure and Function of Communication in Society // The Process and Effects of Mass Communication Chicago 1971
McLuhan Marshall. Understanding Media. The extensions of man. – L., 1969, Park R. News as a Form of Knowledge in R.H. Turner (ed) On Social Control and Collective Behavior, Chicago University Press 1967, Аронсон Э. Общественное животное. Введение в социальную психологию (Пл.) М. 2006, Джон К. СМИ и демократия М. 1994 Липпман У. Общественное мнение [Текст] научное издание / У Липпман Пер с англ. Т В Барчуновой - М. Общественное мнение 2004 Липсет С. Политическая социология // Социология сегодня: проблемы и перспективы М., 1965 с. 119-149, Шампань П. Деталь мнение: новая политическая игра, М., 1997, Буданцев Ю. П. Парадигма массовой коммуникации М., 2001 Егорова-Гантман Е. и др. Политическая реклама М., 1999, Засурский Я. Н. Информационная безопасность: развитие доступа к информации // Вестник МГУ сер. 10 журналистика, 1998, № 2, Землянова Л. М. Современная американская коммуникативистика, М. 1995, Иларионова Т. С. Информационные процессы в современной России - М. РАГС, 1999, Конечкая В. П. Социология коммуникации, М., 1997, Лебедева Т. Ю. Паблик ритейнизм. Корпоративная и политическая реклама М. 1999 Нисневич Ю. А. Информационная политика России: проблемы и перспективы, М., 2000, Почепцов Г. Г. Информационные войны М., 2000 Соловьев А. И. Политические коммуникации М. Аспект Пресс, 2004 Туронок С. Г. Интернет и политический процесс // Общественные науки и современность 2001, № 2 Федотова Л. Н. Массовая информация: стратегия производства и тактика потребления, М., 1996 Фирсов Б. М. Пути развития средств массовой коммуникации - Л. Наука, 1977, Шерковин Ю. А. Психологические проблемы массовых информационных процессов М. Мысль 1973

⁴ Иванов Д. В. Виртуализация общества – СПб., 2000 Паринов С. И. Онлайн-сообщества: методы исследования и практическое конструирование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора технических наук – Новосибирск, 2000, Rheingold H. The virtual community: surfing the Internet – L., 1995

⁵ Osborne D. Gaebler, T. Reinventing Government Plume Books, 1993 Кэтл Ф. Д. Реорганизация государственного управления. Анализ деятельности федерального правительства // Классики теории

управления в Российской Федерации посвящены работы таких исследователей, как А Г Барабашев, А А Гришковец, Л А Калиниченко, В А Козбаненко, Г Л Купряшин, В В Лобанов, А Ф Ноздрачев, А В Оболюнский и др.⁶

Собственно политические аспекты электронного правительства нельзя признать в должной степени проработанными в работах теоретического характера. В существующих исследованиях существует значительный перекос в сторону изучения прикладных аспектов внедрения электронного правительства. Практическая ориентация признается в качестве одного из важных критериев значимости работы в области электронного правительства, что накладывает определенные ограничения на глубину теоретической проработки предметной области.

Само понятие электронного правительства было введено в политический и научный дискурс специализированными исследовательскими организациями, которые занимаются широким кругом проблем, связанных с функционированием государства и внедрением ИКТ в работу организаций различных типов. В частности, большую роль в исследовании электронного правительства играют такие международные организации, как ООН, Мировой Банк, ОЭСР.⁷ Значительная заинтересованность международных организаций и консалтинговых компаний (среди последних можно отметить, в первую

государственного управления: американская школа. – М.: Изд-во МГУ, 2003. Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов. – М.: Прогресс, 2001.

⁶ Государственная служба: Комплексный подход / пред. А.Г. Барабашева и А.В. Оболюнского. – М.: Дело, 1999; Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 годы (ред. и предисловие Т.В. Зайцевой). М.: Изд-во «Весь мир», 2003; Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. – М.: 2003; Калиниченко Л.А. Сравнительный анализ новейшего мирового опыта модернизации государственной службы: Рекомендации по проведению административной реформы в Российской Федерации // Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Управление подведомственных образовательных учреждений. <http://www.gar.ru> (15.10.2006); Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. – М., «Дело», 2002; Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. В 2-х тт. Учебник. – М.: «Статус», 2002; Купряшин Г.Л. Государственный менеджмент: возможности и ограничения // Вестник МГУ, Серия 21. Управление (Государство и общество), 2003 г. №1; Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика. – СПб., 2004.

⁷ OECD Citizens as Partners: Information consultation and public participation in policy-making, 2001; OECD, Promises and Problems of e-Democracy, 2003; A Definition of E-Government // The World Bank Group – www.worldbank.org (15.10.2006); UN Global E-government Readiness Report 2005 From E-government to E-inclusion. www.unpan.org/dpepe-egovernment/%2Leadness%20report.asp (15.01.2005).

очередь, такие организации как Accenture, Gartner, Microsoft)⁸ в исследовании проблем электронного правительства является несомненным плюсом, поскольку данные организации обладают достаточной материальной базой для проведения качественных и масштабных исследований, и это позволяет привлечь в сферу исследования электронного правительства значительные финансовые ресурсы. С другой стороны, доминирование в исследовательской литературе такого рода обзоров заключает в себе существенную опасность. Данные исследовательские организации являются заинтересованными в определенном освещении проблематики электронного правительства – либо с целью сбыта соответствующих программных продуктов, либо с какими-то политическими целями. Как бы то ни было, это накладывает определенный отпечаток субъективности на проводимые ими исследования.

Что касается собственно научных исследований, посвященных электронному правительству, то здесь необходимо говорить в первую очередь о работах зарубежных авторов. Основу теории электронного правительства заложили работы таких авторов, как К. Андерсен, А. Анттирико, Т. Беккер, К. Беллами, С. Бретшнайдер, С. Бхатнагар, Дж. Гант, Дж. Д. Гарсон, К. Гейселхарт, А. Гренлунд, Я. ван Дийк, Х. Дрюке, Г. Куртейн, К. Ленк, Б. Лоадер, М. Малкиа, Дж. Мун, Дж. Най, А. Нилссон, М. Павличев, Й. Пушел, А. Ранеруп, Р. Саволайнен, К. Слатон, И. Снеллен, Дж. Тан, Дж. Тейлор, Р. Траунмюллер, Дж. Фоунтейн, К. Л. Хакер, Р. Хикс, П. Химманен, Б. Хэйг, Д. Холмс, К. Шедлер, М. Эйферт, Дж. Янг и др.⁹

⁸ Accenture eGovernment Leadership Rhetoric vs. Reality - Closing the Gap, europa.eu.int/information_society/essence/2002/documents/CGEY%201st%20measurement.pdf, 2001. Gartner E-Government Architecture Development and Governance 2001, October 22, Электронное правительство: достижения и перспективы развития. Информационный бюллетень Microsoft. Выпуск 24, июнь 2004 года. www.microsoft.com/rus/government/ (15.10.2004).

⁹ Andersen K. Reengineering public sector organizations using information technology // Reinventing government in the information age, ed. by R. Heeks. L. Routledge, 1999. Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age. Open University Press, 1998. Bhatnagar S. E-Government from Vision to Implementation, Sage Publications. New Delhi/Thousand Oaks/ London – 2005. Gronlund A. Electronic Government Design, Applications, and Management. Umea University, Sweden. Idea Group Publishing, 2002. Local Electronic Government: A Comparative Study (Routledge Research in Information Technology and Society) by Helmut Druke – London: Routledge, 2004. Malkia M., Anttonen A.-V., Savolainen R. E-transformation in Governance: new directions in government and politics, Idea Group Publishing, 2004. National Electronic government: comparing governance structures in multi-layer administrations, ed. by M. Eifert, O. Pushel. L. Routledge, 2004. Pavlichev A., Garson G.D. Digital Government: Principles and Best Practices, IDEA, 2004. Reinventing government in the information age/ ed. by R. Heeks. L.

Проблемы электронной демократии разрабатывались в работах Т Беккера, К Слатона, Г Гарсона, К Хакера, Й ван Дийка, Б Хэйга, Б Лоадера, Дж Хоффа, И Хоррокса, П Топса, Р Патнэма и др ¹⁰

Проблемам применения информационных технологий в административных структурах органов государственной власти и разработке теории электронной бюрократии посвящены работы таких авторов, как Дж Фаунтэйн, В Беккерс, К Демчак, К Фриис, Т Ля Порт, В ван де Донк, О Мейер, И Снеллен, П Фриссен, С Зоуридис, А Зуурмонд и др ¹¹

Публикации по проблемам электронного правительства в России только начинают появляться Среди них особый интерес представляют работы таких авторов, как В И Дрожжинов, Ю Е Хохлов, С Б Шапошников, Л В Сморгунов, А А Штрик, А В Гиглавый, А В Данилин, И С Мелюхин, Д В Иванов, А Е Шадрин, О Н Вершинская, Е Л Варганова, Н В Ткачева, М Е Васильев, В И Василенко, В А Василенко, И Р Агамирзян ¹²

Routledge, 1999, Schedler K Summermatter L E-government What countries do and why A European Perspective // The World of E-government ed by G Curtin The Haworth 2003 Кастелс М Химанен П Информационное общество и государство благосостояния Финская модель М Лорос, 2002

¹⁰ Becker, T, Slaton C The Future of Teledemocracy Westport, Conn 2000, Garson G D The promise of digital government // Digital Government principles and best practices, USA IDEA Group Publishing, 2004, Hacker K L, van Dijk J Digital Democracy issues of theory and practice Sage Publications 2004 Hague B Loader B Digital democracy Discourse and Decision Making in the Information Age London Routledge, 1999, Nye J JS Information technology and democratic governance // Governance com Democracy in the information age Washington DC Brookings Institution press 2002, Democratic Governance and New Technology Technologically Mediated Innovations in Political Practice in Western Europe – ed by Jens Hoff, Ivan Horrocks and Pieter Tops – Routledge London and New York, 2000 Putnam R Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community, New York Simon and Schuster, 2000

¹¹ Fountain J, Building the Virtual State Information Technology and Institutional Change – Brookings, 2001, Bekkers V New Forms of Steering and Ambivalence of Transparency// Public Administration in the Information Age ed by I Th M Snellen and W B H J van de Donk, IOS Press 1998, Demchak C Friis C, La Porte T Reflections on Configuring Public Agencies in Cyberspace a Conceptual Investigation// Public Administration in the Information Age ed by I Th M Snellen and W B H J van de Donk, IOS Press 1998, Donk, W B H J van de, Mever O M T Digitalizing Decision Making in a Democracy for Better or for Worse?// W B H J van de Donk, P W Tops and I Th M Snellen Orwell in Athens A perspective on informatization and democracy IOS Press, 1995, Frissen, P H A The Virtual Reality of Informatization in Public Administration// Informatization and the Public Sector vol 2 no 3/4, pp 265-291, 1996, Zoundis S Information Technology and the Organization Chart of Public Administration// Public Administration in the Information Age ed by I Th M Snellen and W B H J van de Donk, IOS Press 1998, Zuurmond A From Bureaucracy to Infocracy are democratic institutions lagging behind? // Public Administration in the Information Age ed by I Th M Snellen and W B H J van de Donk, IOS Press 1998

¹² Электронное правительство рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Под ред В И Дрожжинова, Е З Зиндера — М Эко-Трендз 2004, Хохлов Ю Стратегия информатизации для региона// Босси-ИТ Информационные технологии на государственной службе, №2 2005 С 14-20, Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации Мировой опыт / А В Гиглавый, Ю М Горюстаев, В И Дрожжинов С Н Сериков А А Штрик Под ред В И Дрожжинова — М Эко-Трендз 2002, Данилин А, Слюсаренко А Архитектура и стратегия «Инъ» и «Янь» информационных технологий предприятия - М 2005, Сморгунов Л В Сравнительный анализ по типико-административных реформ от нового государственного менеджмента к концепции «governance» // Полит. - Политические Исследования №3 2003 С

В то же время, несмотря на обширные исследования, проведенные в сфере электронного правительства, ряд моментов остался недостаточно изучен и обобщен. Как уже упоминалось, выше основные теоретические разработки по проблемам электронного правительства принадлежат зарубежным авторам, однако их применимость в современных условиях Российской Федерации остается практически неизученной. Кроме того, проблемы влияния новых ИКТ на функционирование политико-административной системы современных государств также нельзя признать в достаточной степени изученными.

Цель и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретической модели, раскрывающей особенности внедрения технологий и механизмов электронного правительства в системе государственного управления. Достижение этой цели предполагает решение ряда задач, включающих в себя

- критическое обобщение и систематизацию зарубежных и отечественных теоретических представлений об электронном правительстве и его роли в трансформации государственного управления,
- определение факторов и условий становления электронного правительства как особой системы регулирования в современном национальном государстве,
- описание зависимостей и механизмов соотнесения электронной демократии и электронной администрации в условиях становления информационного общества,

50-58, Национальная модель информационного общества / Под ред. Е.Л. Варгашовой - М. 2004. Мельюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития - М. 1999. Васильев М.Е. Социокультурная парадигма информатизации органов государственной власти и местного самоуправления // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество. Труды VIII Всероссийской объединенной конференции - СПб. Филологический факультет СПбГУ, 2005, Василенко В.И., Василенко В.А. Интернет в системе государственной службы. М. 1998. Агамирзян И.Р. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства // Технологии информационного общества - Интернет и современное общество. Труды V Всероссийской объединенной конференции - СПб., 2002.

- характеристику специфики механизмов вовлечения граждан в принятие политических решений с использованием информационных технологий,
- выделение отличительных черт бюрократической системы, раскрывающих особенности ее трансформации в условиях внедрения механизмов электронного правительства

Объектом исследования является взаимное влияние электронного правительства и политико-административных и управленческих механизмов в современном государстве

Предметом исследования является трансформация демократических и административных процессов под влиянием технологий электронного правительства

Теоретико-методологическую базу диссертации составляет совокупность приемов и способов научного анализа, целесообразность применения которых определяется спецификой объекта и предмета исследования. Ее содержание составляют как общенаучные, так и специализированные методы познания (системный, компаративный, исторический, политико-правовой, социологический и другие подходы), приемы эмпирического исследования и включенного наблюдения

Эмпирическая база исследования представлена законодательными актами, архивными (в том числе статистическими) источниками, материалами СМИ, официальными публикациями по проблемам развития информационного общества и электронного правительства. Особое значение для диссертации имеют результаты полевого исследования развития электронного правительства в регионах России, проведенного автором в составе группы исследователей Факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова

Научная новизна исследования. В результате проведенной работы автором получены следующие положения и выводы

- 1 раскрыта современная роль электронного правительства как существенного фактора повышения эффективности государственного управления Показана целесообразность рассмотрения электронного правительства в контексте преобразований системы государственного управления в качестве инструмента трансформации политико-административных процессов под воздействием новых возможностей, предоставляемых ИКТ,
- 2 обоснованы процессуальные и институциональные ограничения универсальных подходов к электронному правительству, показана социокультурная обусловленность данного феномена, влияющая на характер его внедрения в систему управления национальным государством
- 3 обосновано выделение двух основных компонентов электронного правительства – электронной демократии и электронной администрации, – каждый из которых отличается процессуальными, структурными и иными характеристиками Показано, что в зависимости от различных страновых условий возможно различное соотношение и уровень развития этих компонентов,
- 4 Обоснована и теоретически описана взаимосвязь демократических институтов и информационно-коммуникационной среды системы государственного управления В этом отношении в диссертации обосновано, что от уровня развития коммуникационной системы зависит степень выявления индивидуальных и коллективных предпочтений, персональных и групповых интересов, показана ограниченность техноцентристских подходов к описанию

современных тенденций развития демократии, а также раскрыты возможности урегулирования проблем, связанных с данной формой организации государства, избирательно использующей информационно-технические инструменты электронного правительства

- 5 Раскрыт внутренне амбивалентный характер трансформации современной бюрократической системы в условиях электронного правительства, теоретически раскрыты основные направления эволюции данного института, показаны условия эффективности использования механизмов электронного правительства в административном компоненте государственной системы

Научно-теоретическая и практическая значимость исследования.

Подходы и положения, сформулированные в диссертации, служат более углубленному исследованию процессов государственного управления, осуществляемых с помощью информационно-коммуникационных технологий, а также изучению политических институтов и процессов в условиях формирующегося информационного общества. Материал, представленный в диссертации, может быть использован при обновлении и разработке ряда дисциплин гуманитарного и политологического цикла, в том числе «Политология», «Политические коммуникации», «Государственное управление» и др.

Практическая значимость работы состоит в возможности использования ее идей, выводов и рекомендаций для решения практических задач по формированию и развитию электронного правительства. Результаты диссертационного исследования могут быть также использованы органами государственного управления, аналитическими подразделениями государственных и коммерческих организаций, институтов, занимающихся консалтингом и разработкой информационных систем, стратегическим управлением электронным правительством Российской Федерации.

Апробация диссертации. Результаты исследований были использованы при разработке учебного курса «Электронное правительство» для студентов Факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова. Отдельные положения работы были изложены диссертантом на международных конференциях «Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации» (Москва, 24-26 мая 2006 г.), «International Conference on Public Administration» (Chengdu, P R China, 21-22 октября 2005 г.), «Реформирование общественного сектора: поиск путей повышения эффективности» (Санкт-Петербург, 23-24 сентября 2005 г.), «Государственное управление в XXI веке: проблемы и решения в странах Центральной и Восточной Европы» (Москва, 19-21 мая 2005 г.)

Результаты исследования были также использованы при осуществлении научно-исследовательской работы в коллективе авторов Факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова по теме «Исследование вопросов реализации государственных услуг, закрепленных за Росинформтехнологии», в консультационной деятельности в рамках подготовки обучающего семинара для руководителей PR-служб территориальных органов ГО и ЧС РФ «Электронное правительство как инструмент повышения эффективности коммуникации в территориальных органах ГО и ЧС», г. Звенигород, апрель 2006 г., при создании электронного учебника «Электронное правительство» по гранту Министерства здравоохранения и социального развития, декабрь 2005 г.

Диссертация была обсуждена на совместном заседании кафедр теории и технологий управления и политического анализа факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова и рекомендована к защите.

Поставленные цели и задачи исследования предопределили **структуру работы**. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и списка использованных источников.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены цели и задачи, предмет и объект работы, охарактеризованы методологическая значимость и эмпирическая база, обоснована научно-практическая значимость, а также положения, выносимые на защиту

Первая глава «Концептуальные основы анализа электронного правительства», состоящая из 3 параграфов, посвящена разработке теоретико-методологических оснований исследования, раскрывающих существующие подходы к определению электронного правительства, анализу основных теоретических моделей данного феномена

В работе показано, что теоретическим основанием теорий электронного правительства явился широкий пласт концепций, возникших в последней трети XX века, которые обосновывали особое значение информации для современного общества. При этом характерной особенностью классических теорий информационного общества является технологический детерминизм, то есть провозглашаемый примат технологических изменений по сравнению с последующими социальными и политическими сдвигами. Признавая очевидные ограничения такой трактовки политического развития государств в информационную эпоху, в работе подчеркиваются следствия технологического детерминизма, которые присутствуют в более сложных теоретических трактовках, касающихся трансформации политических институтов под воздействием информационных технологий.

На основе анализа и обобщения доминирующих подходов к структурированию электронного правительства и возможных подходов к этапизации его развития показано, что электронное правительство не является временным проектом, а отдельной составляющей государственного управления, связанной с постоянным совершенствованием использования информационных технологий. В связи с этим выделение этапов является динамическим процессом, отражающим не столько конечную цель внедрения информационных

технологий в государственное управление, сколько современное видение потенциального использования ИКТ

Другой вывод, который сделан из современного состояния электронного правительства в мире, касается нарастающих диспропорций между наиболее развитыми в информационном плане государствами и так называемыми «развивающимися» странами. На сегодняшний день нет оснований утверждать, что реализация преимуществ ИКТ позволяет сократить разрыв между странами различного уровня развития ни в экономической, ни в политической сфере.

Внедрение ИКТ в работу государственных организаций можно считать одним из направлений масштабных реформ, которые проходили и проходят до сих пор во всех наиболее развитых государствах мира. Вследствие этого необходимо рассмотрение электронного правительства в этом контексте. Более того, синхронизацию электронного правительства и реформ государственного управления можно считать одним из ключевых факторов успеха обоих направлений преобразования. Дело в том, что сами по себе информационные технологии имеют лишь ограниченное влияние на эффективность государства. Основной потенциал повышения эффективности связан с ролью ИКТ как катализатора преобразования государственного сектора.

На основе сопоставительного анализа наиболее авторитетных теорий преобразования государственного управления (новое государственное управление, концепция общественного руководства) и электронного правительства в работе сделан вывод о том, что они тесным образом взаимосвязаны как на уровне целей (построение клиентоориентированного государства), так и на уровне основных направлений преобразований (многие ИТ-проекты «работают» на реализацию более общих концепций преобразования государственного сектора). Общий вывод можно сформулировать таким образом: теории развития государства заложили концептуальную основу для реализации электронного правительства, которое,

в свою очередь, придало реформам государственного управления качественно новое значение

Для анализа электронного правительства в работе используется метод структурирования, производный от классического подхода к структуре традиционного бумажного государства, который заключается в выделении политической (или демократической) и административной составляющих. В «демократическом» компоненте доминируют коммуникации снизу вверх, то есть граждане определенным образом влияют на функционирование государства, получают информацию от государственных служащих, контролируют соответствие приоритетов государственной политики собственным приоритетам и на основе этого участвуют в принятии политических решений. Напротив, административный компонент касается отношений сверху вниз, к нему относится оказание государственных услуг и осуществление собственно управленческой деятельности. Традиционные исследователи большее внимание уделяют электронной демократии, которая представляет собой более яркую научную и политическую конструкцию. В то же время, внедрение ИКТ в административные процессы в силу объективных причин дает более быстрый и весомый результат, вследствие чего недооценка административной составляющей может привести к не вполне корректному отражению практики электронного правительства в научных теориях и, в конечном счете, недоиспользованию потенциальных преимуществ ИКТ для государственного управления.

Другой вывод касается ограничений универалистского подхода к электронному правительству. Наличие культурной обусловленности государственного управления приводит к тому, что в различных государствах соотношение административного и демократического компонентов может быть различным, и в этом смысле полемика относительно неравномерного развития электронной демократии и электронной администрации в отдельных странах может приобрести идеологическую окраску, которая снизит ее научную ценность.

В главе 2 «Электронное правительство и трансформация демократических процессов и институтов в современном государстве», состоящей из 3 параграфов, раскрывается взаимосвязь развития информационных технологий и трансформации формальных и содержательных характеристик демократических процессов. Прямая взаимосвязь между развитием демократии и электронного правительства, заложенная в самих определениях, которыми оперируют международные организации и консалтинговые компании, не является очевидной. Электронное правительство само по себе не имеет значимой политической нагрузки, а является лишь проецированием фундаментальных свойств экономической и политической системы в плоскость информационных технологий. Само электронное правительство не приводит к трансформации системы власти, а лишь усиливает ее черты. В этом смысле реализация электронного правительства в государстве с переходным типом государственной системы вряд ли будет существенно способствовать укреплению демократии. Скорее, напротив, слабость демократических традиций может привести к низкой эффективности реализуемых проектов.

При рассмотрении влияния, которое развитие средств коммуникации оказало на характеристики демократической системы государства, в работе сделан вывод о том, что форма, в которой протекают демократические процедуры, оказывает влияние на содержание этих процедур. В частности, переход от прямой демократии к представительной во многом объясняется трансформацией коммуникационной системы, в первую очередь, появлением и развитием СМИ, которые приходят на смену непосредственной коммуникации в качестве доминирующего канала коммуникации в индустриальном обществе. Аналогично, развитие сети Интернет в информационном обществе способствует установлению новой модели демократии, которая характеризуется сочетанием элементов как прямой, так и представительной моделей.

Ключевая характеристика электронной демократии – изменение формы и степени вовлечения граждан в принятие политических решений. На основе обобщения существующих теоретических трактовок вовлечения граждан в политический процесс можно сделать вывод, что позитивная оценка максимального вовлечения граждан не может рассматриваться как аксиома, и различные теоретические концепции отводят различное место механизмам участия граждан в политике. Соответственно, аргументацию ведущих международных организаций в пользу электронной демократии, конечным благом в которой выступает повышение уровня участия граждан, нельзя считать вполне убедительной. Поскольку определение оптимальной степени участия граждан в принятии политических решений возможно лишь на ценностном уровне, автор в своем исследовании исходит из функционального взгляда на вовлечение граждан, то есть оценку данного процесса исходя из его влияния на эффективность принятия управленческих решений в государстве.

Говоря о позитивном потенциале электронной демократии, можно выделить следующие основные преимущества новой формы демократических процедур:

- существенное снижение издержек, как материальных, так и временных, на осуществление демократических процедур,
- снижение затрат на интерактивные формы взаимодействия с гражданами, что позволяет органам государственной власти более полно учитывать мнение различных социальных групп при принятии решений,
- вовлечение граждан в принятие решений на более ранних стадиях и в более тесной форме,
- укрепление доверия граждан к государству за счет имиджевых функций новых коммуникационных каналов, создания у граждан иллюзии участия в принятии решений

В то же время, необходимо отметить и ряд факторов и обстоятельств, которые ограничивают реализацию позитивного потенциала, заключенного в электронной демократии, в частности

- снижение уровня участия граждан в политике связано не только и не столько с «экономией ресурсов», сколько с низкой эффективностью такого участия, в этом смысле снижение издержек может не привести к существенному увеличению даже количественных показателей участия,
- цифровое неравенство ограничивает возможности развития новых форм представительства интересов,
- в отличие от традиционных форм дискуссии электронные дискуссии не нацелены на выявление общего интереса, на конструирование гражданского общества, в Интернете присутствует лишь большое количество индивидов, уединившихся перед экраном компьютера, но не общество и даже не со-общество, при этом каждый может выразить свое мнение с практически нулевыми затратами ресурсов, что существенно увеличивает разброс мнений, и усложняет задачу агрегирования интересов,
- перевод политического процесса в виртуальную реальность приводит к существенному снижению уровня рефлексии, обдуманности высказываний, увеличение количества в данном случае достигается за счет снижения качества,
- усиление зависимости чиновников от волеизъявления рядовых членов общества может привести к популизму, утрате как самостоятельности чиновников при принятии решений, так и соответствующей ответственности за уже принятые решения,
- реальный учет всех артикулированных в Интернете интересов граждан невозможен, как невозможен и «отбор» здравых идей в

силу неясно критериев и широких возможностей для манипулирования

Третья глава «Трансформация бюрократической системы в условиях внедрения механизмов электронного правительства», состоящая из 4 параграфов, посвящена анализу второго компонента электронного правительства, который заключается в использовании информационных технологий для оптимизации работы административного аппарата государства, или бюрократии. Трансформация бюрократической системы государства имеет противоречивый характер, что характерно вообще для большинства трансформаций в современном обществе. С одной стороны, информационные технологии позволяют преодолеть отдельные ограничения, которые свойственны классическим бюрократическим структурам, «очеловечить» традиционную бюрократическую структуру, сделать ее более гибкой и адаптивной, менее иерархической и зарегулированной, иными словами, осуществить переход к организациям постбюрократического типа. Среди направлений трансформации бюрократических организаций можно отметить следующие:

- уменьшение количества уровней управления в общественных организациях за счет устранения среднего уровня менеджмента,
- переход от классической пирамидальной структуры к более сложным и гибким типам организационной структуры, приближение к сетевым организациям,
- развитие рабочих групп проектного типа, объединяющих сотрудников различных департаментов, заменяющих вертикально организованную индивидуальную работу,
- децентрализация, передача полномочий по принятию решений рядовым сотрудникам, сокращение количества решений, которые должны согласовываться на высших уровнях управленческой иерархии,

- снижение уровня формализации внешних взаимодействий организации (упрощение взаимодействия) и внутриорганизационных процедур,
- развитие горизонтальной коммуникации между сотрудниками различных подразделений, расширение «кругозора» служащих, повышение уровня специализации и масштаба постановки проблемы,
- приоритет общих знаний и компетентности по сравнению с опытом работы и узкой специализацией

С другой стороны, есть основания говорить о том, что информационные технологии усиливают основные характеристики бюрократической системы, и в условиях информационного общества в государстве основной организационной формой становится сверхбюрократия. Процессы смягчения бюрократических систем, перехода к организационным структурам, более свойственным компаниям частного сектора, нельзя однозначно приписывать информационным технологиям, это следствие более масштабной трансформации государства в современных условиях. Внедрение же информационных технологий приводит к большей четкости, формализованности всех процедур, их фиксации в явном виде. В частности, в современных организациях происходит трансформация контроля, который осуществляется с использованием информационных технологий. Таким образом, с внедрением информационных технологий контроль не только не ослабевает, но становится повсеместным.

В рамках дальнейшего анализа трансформации бюрократической системы в работе показано, что существенные изменения происходят в функциональном разделении полномочий (по принятию и реализации государственных решений). Кроме того, электронное правительство предполагает принципиально более высокий уровень интеграции между всеми органами государственной власти, в том числе и органами различного уровня.

Определенную трансформацию претерпевает и характер взаимодействия государства с внешними контрагентами – гражданами и коммерческими организациями, основной формой которого (помимо проанализированных во второй главе демократических процедур) является оказание государственных услуг. Перевод услуги в электронный вид предполагает не только ее информатизацию, но и реинжиниринг всего процесса ее оказания.

В качестве примера влияния электронного правительства на административную систему государства, в работе рассматривается взаимосвязь электронного правительства и эффективности государственной антикоррупционной политики. Теоретическое обоснование взаимосвязи развития электронного правительства и эффективности антикоррупционной политики проиллюстрировано анализом эмпирической информации. При этом используются как статистические данные, показывающие серьезную корреляцию между уровнем коррупции и развитием электронного правительства, так и анализ конкретных примеров реализации ИТ-проектов, которые способствовали снижению уровня коррупции в различных странах. Большое внимание уделено анализу факторов, которые способствуют успеху ИТ-проектов в сфере противодействия коррупции. Кроме того, в работе анализируются возможные риски возникновения новых форм коррупции, связанные с реализацией электронного правительства. В связи с этим важнейшее значение имеет вводимый на основе анализа зарубежных исследований термин «э-коррупция», который отражает совокупность новых форм и разновидностей коррупции, которые обязаны своим возникновением информационным технологиям. Результирующим тезисом является вывод о том, что технократическое понимание антикоррупционной политики имеет существенные ограничения. Воздействие самих технологий на уровень коррупции крайне незначительно. Стабильный позитивный эффект может быть достигнут только в случае проведения системной антикоррупционной политики, включающей в себя, в том числе, и реализацию проектов электронного правительства.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы, определяются направления изучения проблемы в дальнейшем

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

В научных журналах и изданиях, определенных Высшей аттестационной комиссией

- 1 Электронная бюрократия постбюрократия или сверхбюрократия// Власть, 2007, №4 – 0,5 п л
- 2 E-Government и борьба с коррупцией // Вестник Московского университета Сер 21 Управление (государство и общество) 2006, №1 – 0,5 п л

В других изданиях

- 3 Электронная демократия и административная реформа // Государственное управление в XXI веке традиции и инновации Материалы 4-й ежегодной международной конференции факультета государственного управления МГУ им М В Ломоносова (24-26 мая 2006 г) М , РОССПЭН, 2006 – 0,5 п л
- 4 Электронное правительство как инструмент борьбы с коррупцией // Реформирование общественного сектора поиск путей повышения эффективности Материалы VIII международной научно-практической конференции 23-24 сентября 2005 г Спб Издательский дом С - Петербургского государственного университета, 2006 – 0,5 п л
- 5 Региональное электронное правительство в России проблемы и перспективы развития // Государственное управление в XXI веке проблемы и решения в странах Центральной и Восточной Европы М Полиграф сервис, 2005 – 0,5 п л
- 6 E-government in Regions of Russia problems and the prospects of its development // Proceedings of 2005 international conference on public administration Chengdu, P R China, October 21-22, UESTC Press, 2005 (в соавторстве с Суриным А В и Стыриным Е М) – 0,5 п л , в т ч авт – 0,2 п л
- 7 Инновации в государственном управлении Электронное правительство как элемент информационной политики государства// Актуальные проблемы теории и практики управления Материалы V-ой научно-практической конференции студентов и аспирантов – М Университетский гуманитарный лицей 2005 – 0,5 п л
- 8 Электронное правительство на местном уровне // Ломоносов –2005 М , 2005 – 0,2 п л
- 9 Экономические свойства информации// Актуальные проблемы теории и практики управления Материалы IV-ой научно-практической

конференции студентов и аспирантов – М Университетский
гуманитарный лицей 2004 – 0,5 п л

Подписано в печать 23 марта 2007
Формат 60х90/16
Объем 1,6 п л
Тираж 100 экз
Заказ № 23030751

Оттиснено на ризографе в ООО «УниверПринт»
ИНН/КПП 7728572912\772801001
Адрес 117292, г Москва, ул Дмитрия Ульянова, д 8, кор 2
Тел 740-76-47, 125-22-73
<http://www.univerprint.ru>