



004613424

На правах рукописи

ЧИГАСОВА Полина Аркадьевна

**«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: СРАВНИТЕЛЬНО-
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ
ПОДХОДОВ И ОПЫТА РЕАЛИЗАЦИИ В США И РОССИИ**

Специальность – 23.00.02 – Политические институты, процессы и
технологии

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

18 НОЯ 2010

Москва – 2010

**Работа выполнена на кафедре политологии и политического
управления Федерального государственного образовательного
учреждения высшего профессионального образования
«Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации»**

Научный руководитель:	кандидат политических наук, доцент Павлютенкова Марианна Юрьевна
Официальные оппоненты:	доктор политических наук, профессор Грачев Михаил Николаевич
	кандидат политических наук Войнов Дмитрий Александрович
Ведущая организация:	Московский Педагогический Государственный Университет

Защита состоится 18 ноября 2010 г. в 16 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.12 при Федеральном государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации» по адресу: 119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84, ауд. 3042 (2-й уч. корп.).

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале библиотеки РАГС (I учебный корпус).

Автореферат разослан 18 октября 2010 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**

А. С. Фалина

А.С. Фалина

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

Развитие информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) становится сегодня одним из важнейших факторов жизни мирового сообщества. Их широкое распространение преобразует современную действительность, приводит к существенным изменениям в политической, экономической, социальной и культурной сферах - становлению «информационного общества». При этом особого внимания требуют изучение развития и изменения общественно-политических процессов и институтов, исследование потенциала и места ИКТ в политико-государственном управлении, вынужденном соответствовать вызовам современности, отвечать на растущие требования со стороны общества. Важной тенденцией развития политико-государственного управления развитых стран в новых реалиях становится создание «электронного правительства» (ЭП). ЭП не является дополнением или аналогом традиционного правительства, за данным заимствованным термином кроется сформировавшееся в западной научной литературе, в документах международных организаций и компаний лаконичное описание использования ИКТ в политико-государственном управлении.

Особую актуальность тема исследования приобретает применительно к реалиям современной России, перед которой также стоят задачи включения в глобальное информационное пространство, развития и освоения новейших ИКТ с целью экономического, социального и политического развития страны. Необходимость создания ЭП в Российской Федерации неоднократно подчеркивалась Президентом Д.А. Медведевым.¹ Однако ввиду организационных, методологических, технологических проблем наша страна находится на самом раннем этапе развития ЭП. Начальная стадия формирования ЭП в России обуславливает необходимость исследования опыта зарубежных стран, ранее приступивших к электронным реформам и с успехом их реализующих. Изучение опыта США обусловлено в частности тем, что данная страна одной из первых приступила к внедрению ИКТ в политико-

¹ Послание Президента РФ Федеральному собранию 2008 года // Российская газета. – 2008, от 06 ноября (№4787; Послание президента РФ Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации 2010 года// Российская газета. – 2010, от 13 ноября 2009 г. №5038 (214))

государственное управление и по данным ООН неизменно занимает лидирующие позиции по уровню развития ЭП.¹ Научное осмысление государственной политики США в данной сфере, выявление ее сильных и слабых сторон представляется весьма актуальным для реализации ЭП в Российской Федерации. Актуальность темы исследования также определяется глобальностью и сложностью задач, стоящих перед государством в условиях формирования информационного общества.

Степень научной разработанности проблемы

При работе над диссертацией особое внимание было уделено трудам по проблемам становления и развития информационного общества известных западных ученых Д. Белла, М. Кастельса, М. Маклюэна, Э. Тоффлера, Ф. Уэбстера.

Среди отечественных исследователей, определивших перспективы развития информационного общества в России, а также исследовавших широкий спектр влияния ИКТ на политико-управленческие процессы, необходимо отметить Г.Т. Артамонова, О.Н. Вершинскую, В.Л. Иноземцева, И.С. Мелюхина, Н.Н. Моисеева, Ю.А. Нисневича, С.Т. Петрова, А.И. Ракитова, М.Ю. Тихонова, С.Г. Туронока, Ф.И. Шаркова, О.Ю. Захарьяна,

Для диссертационной работы ключевое значение имеют труды М.С. Вершинина, М.Н. Грачева, Л. М. Земляновой, Л.Н. Тимофеевой, в которых рассматриваются вопросы политической коммуникации, коммуникативных систем в политическом процессе, в том числе и в условиях расширения применения ИКТ в обществе.

Среди современных отечественных исследователей большое внимание политической проблематики реформирования государственного управления в современной России уделяли М.Г. Анохин, Г.В. Атаманчук, В.С. Комаровский, Л.В. Сморгунов, О.Ф. Шабров.

Вопросы информатизации органов власти и управления исследованы в работах В.А. Ачкасовой, Л.А. Василенко, Ю.В. Ирхина, Л.В. Сморгунова, А.В. Чугунова.

¹ United Nations e-Government Survey 2010 Leveraging E-government at a Time of Financial and Economic Crisis/Department of Economic and Social Affairs Division for Public Administration and Development Management. – New York, 2010. – 126 pp. [Электронный ресурс]. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan038851.pdf> (дата обращения: 17.04.2010)

В западной политической науке исследование ЭП стало самостоятельным научным направлением. Следует отметить работы Д. Норриса, В. Муна, Д. Веста, Дж. Фаунтин, Х. Маргеттс, Р. Хикс, Е. Ховы. Отечественные политологи: А. Голобуцкий, О. Шевчук, В.И. Дрожжинов, Е.В. Шайтурова, А.Н. Кулик, М.Ю. Павлютенкова, А.В. Павроз, Л.В. Сморгунов, В.В. Солодов, - также внесли значимый вклад в изучение ЭП, уделив особое внимание вопросам его становления и развития в России.

ЭП в государственно-управленческой практике зарубежных стран исследовано в работах отечественных авторов: И. Агамирзяна, Г. Артамонова, И.С. Гутри, А.В. Данилина, Ю.В. Ирхина, Б. Кристального, Л. Малкова, А.И. Смирнова, А.В. Чугунова. Важную группу источников, посвященных политико-административному аспекту реализации ЭП в США, составляют работы зарубежных исследователей: Дж. Фаунтин, Р. Хикса, А. Чадвика, Дж. Ли, Н.Л. Генне, М. Хагена, А. Пинсоннеаулт, К.Л. Крамера, Й. Махлера и П.М. Регана.

Политологический анализ ЭП представлен в диссертационных исследованиях Е.А. Кашиной, В.В. Солодова, Е.М. Стырина, А.В. Чугунова и Е.А. Яковлевой.

Значительный интерес для анализа политики ведущих государств в области развития ЭП представляют документы международных организаций: ООН, Всемирного Банка, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Совета Европы, а также общественных и коммерческих компаний: Gartner Group, Accenture, «Глобальный бизнес-диалог по электронной коммерции» (The Global Business Dialogue on electronic commerce, GBDe), консультационной компании «Рабочая Группа по вопросам электронного правительства в развивающемся мире» (Working Group on E-government in the Developing World).

Опыт США в создании ЭП представлен в ряде официальных программных и стратегических документов, а также в ежегодном докладе Административно-бюджетного управления Конгрессу за 2009 год.¹

Российский подход к разработке ЭП представлен в ряде нормативно-правовых документов, в частности в «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

¹ Report to Congress on the Benefits of the E-Government Initiatives, 2009. [Электронный ресурс]. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. – URL: http://www.whitehouse.gov/omb/assets/egov_docs/FY09_Benefits_Report.pdf (дата обращения: 15.12.2009)

Анализ состояния научной разработанности проблемы показывает, что, несмотря на существование достаточно обширного научного материала, посвященного отдельным аспектам такого многопланового явления как ЭП, целостное компаративное рассмотрение концепции и опыта его реализации в различных странах остается недостаточно исследованной проблемой в современной российской политологии. Кроме того, автором диссертационного исследования отмечен недостаток политологического анализа ЭП, исследования влияния ИКТ на политико-управленческие процессы.

Основная гипотеза исследования состоит в предположении о том, что при условии политической поддержки, последовательного и системного похода к созданию и развитию «электронного правительства», оно может стать не только инструментом административных реформ, но преобразовать деятельность государственных и политических институтов, политические отношения на принципах открытости, прозрачности, подотчетности власти обществу.

Объектом исследования является «электронное правительство» как политическая стратегия и государственно-управленческая практика в США и России.

Предметом исследования являются концептуальные основы, опыт реализации «электронного правительства» в России и в США.

Цель исследования состоит в изучении национального опыта формирования «электронного правительства» в США и России, разработке комплекса мер по оптимизации российской государственной политики в данной сфере.

Достижение указанной цели предполагает **решение следующих задач:**

- раскрыть и уточнить понятие ЭП в контексте теории информационного общества;
- выделить ключевые аспекты государственной политики в сфере ЭП в США, выявить его политические приоритеты;
- определить потенциал технологии ЭП США для совершенствования политико-государственного управления;
- выявить политико-административные проблемы формирования ЭП в России;
- проанализировать основные направления реализации «электронного правительства» в современной России, разработать

рекомендации к совершенствованию государственной политики в данной сфере.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили теория информационного общества (Д. Белл, Э. Тоффлер, М. Маклюэн, М. Кастельс, Ф. Уэбстер), неонинституциональная теория (П. Бергер, Д. Норт, Дж. Марч, М. Олсон, Б.Г. Питерс, Б. Ротстайн). Диссертантом использовались теоретические разработки Р.Х. Чилкотта, Дж. Б. Мангейма, Д.И. Аптера, Г.В. Голосова, М.В. Ильина, Л.В. Сморгунова, посвященные проблематике сравнительных исследований в политической науке.

В работе автор опирался на теорию политического управления, (М.Г. Анохин, Г.В. Атаманчук, В.С. Комаровский, Л.В. Сморгун, О.Ф.Шабров и др.), привлечены достижения теории политической коммуникации. Значимая роль в диссертации отводится анализу теоретических концепций «электронного правительства» современных зарубежных и отечественных политологов.

Методологическая база исследования

В ходе исследования были использованы теория информационного общества в качестве системной методологии осмысления роли и места ИКТ в политико-государственном управлении, а также неонинституциональный подход, позволяющий изучить феномен «электронного правительства» в контексте поведения отдельных субъектов политико-государственного управления, институциональных и организационных трансформаций современного государства.

Методы исследования

В исследовании использовано сочетание теоретических и эмпирических методов: общенаучный, сравнительный, социокультурный, методы дедукции и индукции, обобщения и аналогии, метод вторичного анализа данных, метод включенного наблюдения, метод анализа документов и официальных порталов органов государственной власти.

Эмпирическую базу исследования составили нормативно-правовые документы США и Российской Федерации, результаты зарубежных и отечественных политологических и социологических исследований, публикации периодической печати, официальные интернет-сайты органов государственной власти представленных стран.

Положения, выносимые на защиту

1. В условиях становления информационного общества создание ЭП отразило необходимость адаптации политико-государственного управления развитых стран к вызовам современности. ЭП стало политической стратегией и государственно-управленческой практикой, основанной на широком использовании ИКТ. ЭП способствует разработке эффективных и действенных способов управления государством, совершенствованию его взаимодействия с обществом, оптимизации процесса предоставления государственных услуг.

2. Приоритеты государственной политики США в сфере ЭП не остаются неизменными. На первоначальных этапах развития ЭП было призвано обеспечить радикальное обновление государственного управления, повышение его эффективности, экономии средств налогоплательщиков, внедрение клиентоориентированного подхода в деятельность государственных органов. На современном этапе развитие политических приоритетов ЭП идет в направлении создания открытой, восприимчивой к интересам и потребностям общества власти.

3. Технологии ЭП позволили актуализировать общее направление реформирования политико-государственного управления в США, трансформировать на основе принципов открытости, прозрачности и подотчетности власти обществу деятельность политических и государственных институтов, политические отношения в целом.

4. В условиях России недостаточный уровень развития информационного общества, наличие ряда нерешенных проблем в реализации административной реформы, отсутствие четко сформулированной и последовательно проводимой государственной политики в сфере ЭП препятствуют его дальнейшему развитию в контексте проводимых в стране политико-государственных преобразований, реформированию взаимоотношений власти и граждан. В результате ИКТ поддерживают устаревшие бюрократические процессы в рамках существующей административной системы.

5. На современном этапе реализация ЭП на федеральном уровне носит фрагментарный характер и представлена двумя основными направлениями: развитием сервисной составляющей ЭП через «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» и внутриведомственным внедрением ИКТ. Определенную целостность представляет политическая составляющая ЭП – использование

возможностей ИКТ для достижения имиджевых, репутационных целей. Поэтому комплексная реализация ЭП в России с учетом административной, сервисной, демократической и политической составляющих требует совершенствования государственной политики в части создания действенной политической поддержки преобразований, управленческих технологий, оптимизации процессов взаимодействия власти и общества.

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

1. Предложен подход к ЭП как к политической стратегии и государственно-управленческой практике в условиях становления информационного общества.

2. Выделены ключевые аспекты современной государственной политики в сфере ЭП в США, заключающиеся в стремлении обеспечить прозрачность и отзывчивость государственной власти, расширение возможностей гражданского участия, сотрудничества государства и общества.

3. Установлено, что использование технологии ЭП в США способствует повышению эффективности деятельности государственных структур, оптимизации процесса предоставления государственных услуг, развитию демократических основ политико-государственного управления. Определены факторы успеха формирования ЭП в США, среди которых: ранее проведенные административные преобразования, основополагающая роль политического руководства, централизованная система организационно-управленческих технологий разработки, внедрения и функционирования ЭП, последовательный характер проводимых изменений.

4. Доказано, что создание ЭП в России обуславливается становлением основ информационного общества. Ключевые проблемы реализации ЭП в России связаны с проведением административной реформы, а также слабостью системного подхода в решении задач формирования и развития ЭП, неготовностью власти реформировать взаимоотношения с обществом.

5. Выявлено, что в России первоочередное развитие получила политическая составляющая ЭП в части воплощения имиджевых и пропагандистских задач государственной власти. Такой подход к ЭП не позволяет создать импульс для модернизационных изменений государства

и общества в целом, исходя из чего автором обоснована необходимость совершенствования государственной политики в данной сфере, предложены рекомендации, направленные на расширение информационно-коммуникационных возможностей политико-государственного управления.

Теоретическая значимость работы состоит в том, что в ней получил развитие политологический подход к исследованию ЭП: проанализированы и систематизированы зарубежные и отечественные теоретические представления об ЭП, определены условия его формирования и влияние на политико-государственное управление.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования его результатов органами государственной власти, сотрудничающими с ними научно-аналитическими центрами, структурами политического консалтинга. Положения диссертации могут найти применение при чтении курсов политологии и теории государственного управления в высших учебных заведениях Российской Федерации, структурах поствузовского образования для государственных служащих, а также стать основой для подготовки соответствующего спецкурса и научно-методического пособия.

Апробация работы. Основные моменты исследования прошли апробацию на кафедре политологии и политического управления Российской академии государственной службы при президенте Российской Федерации, в выступлениях диссертанта на Международной научной конференции «Модернизация и политическое развитие России на современном этапе» 2 апреля 2010 г. (г. Москва), на Международной конференции «Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития» 26-27 ноября 2009 г. (г. Екатеринбург), на XII Всероссийской Объединенной конференции «Интернет и современное общество» 27–29 октября 2009 г. (г. Санкт-Петербург), на Всероссийской научной конференции «Политическая и партийная система современной России» 2 октября 2009 г. (г. Москва), на Международной конференции «Политика, экономика, социум: стратегические приоритеты развития и механизмы взаимодействия в современной России» 26-27 ноября 2008 г. (г. Екатеринбург).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, шести параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

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

В первой главе диссертации – **«Теоретико-методологические основы исследования «электронного правительства»** – с позиции различных исследовательских парадигм рассматривается обусловленность усилий государства по формированию ЭП в условиях информационно-технологического развития общества.

В первом параграфе – **«Теория информационного общества как методология исследования политического в рамках постиндустриальной парадигмы»** – исследуются дефиниции «информационного общества» и многообразие подходов к анализу данного феномена. На основе сопоставления различных подходов автор определяет данный концепт в рамках социально-философских воззрений постиндустриализма.

Работы теоретиков информационного общества, Д. Белла, М. Кастельса, М. Маклюэна, Э. Тоффлера, Ф. Уэбстера, несмотря на футурологический характер, положили основу научному философскому осмыслению масштабных изменений в политической сфере в условиях глобализации, интенсификации информационно-коммуникативных связей и динамичного развития технологий. На значительной теоретической и практической базе, основанной на исследовании происходящих в обществе изменений, ими показано, что развитие распространение ИКТ как технологической основы информационного общества имеет существенное влияние на политическую сферу. Анализ объективных оснований и общих закономерностей развития информационного общества продолжен отечественными исследователями (Г.Т. Артамонов, О.Н. Вершинская, В.Л. Иноземцев, И.С. Мелюхин, Н.Н. Моисеев, Ю.А. Нисневич, С.Т. Петров, А.И. Ракитов, М.Ю. Тихонов, С.Г. Туронок, Ф.И. Шарков, О.Ю. Захарьян), С привлечением достижений работ зарубежных и отечественных авторов в

параграфе рассмотрен целый ряд концептуальных для формирования информационного общества вопросов: проблемы управления, власти, изменения механизмов коммуникации, политической культуры трансформации политических отношений, политических институтов.

Таким образом, теория информационного общества использована в диссертации в качестве системной методологии исследования изменений в политической сфере в условиях распространяющегося влияния ИКТ. Особо при этом выделена зависимость государства как основной политической организации общества и как организации информационного сектора от характера информационных процессов. Постоянное усложнение и интенсификация процессов политико-государственного управления на современном этапе развития общества, делает невозможным успешное функционирование самих государственных структур без широкого использования передовых информационно-технологических решений. При этом показано, что ИКТ не могут быть рассмотрены исключительно как технологические основы построения системы управления государством, как технические средства осуществления политической коммуникации. Демократический потенциал ИКТ, заключающийся в возможности расширения доступа к разнообразной информации, участия в процессе принятия политических решений, контроля над деятельностью государственной власти, новые перспективы в развитии культуры, образования, повышение деловой активности, приводит к выработке новых оригинальных способов и приемов деятельности властных структур, выявляет иной уровень политических зависимостей и связей.

На основе приведенного анализа делается вывод о том, что технократический детерминизм является существенным недостатком работ, посвященных проблематике информационного общества. Альтернативный взгляд на процессы влияния информационной среды на политико-управленческие процессы предоставляет неинституциональный подход. В данном параграфе обстоятельно анализируется ключевые понятия неинституционального подхода, представляющего возможность изучить в условиях становления информационного общества закономерности развития политических институтов, организационных форм, поведение политических акторов в рамках различных организаций.

Во втором параграфе – «Электронное правительство: понятие, трактовки, развитие» – обобщаются и систематизируются зарубежные и отечественные теоретические представления ЭП, определяются

возможности ИКТ для трансформации политико-государственного управления.

Научная логика исследования раскрывается в последовательном анализе данного термина в научной литературе, в документах международных организаций и компаний.

Особое внимание в работе уделено исследованиям ЭП ООН, целью которых является сравнение достигнутых государствами результатов в развитии ЭП, выявление передовых стран, с целью заимствования их опыта отстающими. Доказано, что в документах международных организаций и консалтинговых компаний происходит подвигка в концептуальном обосновании использования ИКТ в управлении государством, пересмотр функций и механизмов работы властных институтов, приходит понимание необходимости многоуровневого и полицентричного управления: участия в управлении не только институтов государства, но и бизнеса, и гражданского общества.

Исследование трактовок ЭП в зарубежных и отечественных публикациях показывает большой спектр смежных понятий и концептуальную разницу определений. Исследование дефиниций ЭП позволило доказать развитие данного понятия в работах зарубежных и отечественных авторов, в документах международных организаций: выделить переход от упрощенных формулировок (таких как «электронное предоставление информации и государственных услуг 24 часа в сутки и 7 дней в неделю¹») к определениям, делающим акцент на трансформационных возможностях ИКТ для работы органов государственной власти, для взаимодействия с гражданами, бизнесом, третьим сектором. При этом приводятся и противоположные взгляды, отличительной характеристикой которых является исключение трансформационных возможностей ИКТ для политико-управленческих процессов: они рассматривают ИКТ как средство усиления существующих институциональных структур, закрепления существующего распределения властных ресурсов.

Важным результатом исследования явилось выделение ряда научных работ, рассматривающих ЭП в широком контексте институциональных изменений, трактующих данный термин как концепцию государственного управления информационного общества

¹ Norris D.F., Moon V.J. Advancing e-government at the grassroots: tortoise or hare //Public management review. – 2005. – № 65 (1). – p. 64-75.

(М.Ю. Павлютенковой и А.А. Сваруп, А.Н. Кулик, А.В. Чугунов), как новый способ организации, функционирования, трансформации и развития государственного управления, (В.В. Солодов), как постиндустриальную философию государственного управления (Ю.А. Нисневич) и даже рассматривающих ЭП как парадигмальный переход в управлении государством (П. Дунлеавы, В. Перистерас, Т. Тсекос, К. Тарабанис и др.).

В результате приведенного исследования предложено определение ЭП. ЭП – это политическая стратегия и государственно-управленческая практика, основанная на широком использовании ИКТ. ЭП способствует разработке эффективных и действенных способов управления государством, совершенствованию его взаимодействия с обществом, оптимизации процесса предоставления государственных услуг. ЭП включает в себя четыре взаимосвязанных компонента: административный, сервисный, демократический и политический.

Кроме того, весьма продуктивным видится использование в ходе изучения ЭП неинституционального подхода, позволяющего провести сравнительно-политологический анализ нормативно-правовой базы и систем управления ЭП в США и России, программно-целевые основы ЭП двух стран, последовательность развиваемых направлений, роль политических лидеров в развитии ЭП, политико-культурные условия и факторы применения ИКТ в управленческих процессах.

Во второй главе – **«Электронное правительство» в политико-управленческих процессах США** – исследуется опыт ЭП США, анализируется влияние ИКТ на политико-управленческие процессы данного государства.

В первом параграфе – **«Политические приоритеты создания «электронного правительства» США**» – рассмотрены основные характеристики государственной политики в сфере ЭП в США, выявлены ее политические приоритеты.

В конце XX в. в США сформировались такие факторы социально-экономического, научно-технического и культурного развития, которые можно рассматривать как предпосылки перехода к информационному обществу. Повышение сложности государственного управления, сформированные требования со стороны общества к качеству и оперативности решения его проблем, а также политические задачи - борьба за доверие граждан обусловили внедрение ИКТ в политико-государственное управление США, – привели к созданию ЭП.

Диссертантом исследована нормативно-правовая база внедрения ИКТ в политико-управленческие процессы. Определены и проанализированы программно-целевые документы ЭП при Президентстве Б. Клинтона, Дж. Буша мл., рассмотрены начальные этапы реформ Администрации Президента Б. Обамы. В работе отмечен последовательный характер реформ в сфере ЭП, однако также выявлены различия в политике Администраций, на основе чего показана зависимость данных проектов от общего политического курса страны, роль политической инициативы в проводимых преобразованиях.

Представленное исследование процесса создания и развития ЭП в США также доказывает, что первоначально внедрение электронных инициатив было частью административных преобразований. Проведенные ранее в США административные реформы заложили базис для внедрения ЭП в части внутриадинистративных процессов, трансляции принципов электронной коммерции в государственный сектор, практик предоставления государственных услуг населению, опыта взаимодействия государства, бизнеса и граждан, создания клиентоориентированного подхода, и структурных образований ему соответствующих.

Вместе с тем, исследование программных документов в сфере информатизации и концептуальных подходов к ИКТ в политико-административной сфере США показало, что в дальнейшем сутью реформ стали сами проекты ЭП, меняющие характер деятельности государства и его взаимодействие с обществом. На современном этапе государственная политика в сфере ЭП ориентирована на задачи по достижению беспрецедентного уровня открытости правительства и доверия общества к нему, по созданию системных решений для обеспечения прозрачности государственного управления, гражданского участия, сотрудничества государства и общества.

Особое внимание в рамках данного параграфа уделено системе управления ЭП. Исследование показало, что в условиях значительной политико-административной поддержки в США была сформирована централизованная система организационно-управленческих технологий разработки, внедрения, функционирования и развития ЭП. Диссертант отмечает, что окончательное распределение ответственности за проекты ЭП стало результатом политического компромисса.

Таким образом, успешное внедрение и развитие ЭП в США обусловлено его всесторонней поддержкой и заинтересованностью со

стороны политических деятелей, высшего руководства страны, а также проведенными ранее административными преобразованиями, современным формированием нормативно-правой базы информатизации, позволяющей развивать все составляющие ЭП, четким определением приоритетов и планов информатизации, последовательным характером проводимых изменений. Проведенное исследование также позволяет констатировать важность для формирования и развития ЭП многоуровневой, централизованной системы управления.

В целом, диссертант заключает, что в США ЭП позволяет оптимизировать социальные, политические, управленческие процессы, формировать новые политические и культурные ценности.

Во втором параграфе – **«Технологии «электронного правительства»: практика реализации в США** – исследуется применение ИКТ в рамках традиционных «портфелей» ЭП¹ и их реализации административной, сервисной, демократической, политической составляющей ЭП.

Анализ ЭП США в политической перспективе показал, что ИКТ становятся ключевым фактором совершенствования деятельности государственных органов, государственных организаций: служат повышению эффективности государственной власти, обеспечивают открытость, прозрачность и подотчетность государства. ИКТ в политико-государственном управлении США способствуют интеграции и элиминированию границ государственных структур, исключению в отдельных аспектах ранее сформированных недостатков политико-государственного управления, в части его чрезмерной фрагментации, на основании чего показаны институциональные изменения под воздействием ИКТ.

Особое внимание в работе уделено реализации сервисной составляющей ЭП в части организации процесса предоставления услуг, тенденций развития национального портала. В параграфе рассмотрены как первоначальные этапы развития сервисной составляющей ЭП, так и современная практика предоставления государственных услуг.

¹ «Правительство для бизнеса» («Government to Business», G2B), «Правительство для граждан» («Government to Citizens», G2C), «Правительство для Правительства» (Government to Government, G2G), «Эффективность и результативность государственной деятельности» (Internal Efficiency and Effectiveness)

Значительное внимание уделено выявлению политического аспекта внедрения ИКТ в государственно-управленческую практику США. Представляется возможным отметить учет ЭП неформальных практик политико-управленческих процессов, расстановки политических сил, распределения ресурсов в условиях разнообразия акторов и их интересов, отсутствие однозначного соответствия между расширенным использованием ИКТ и уменьшением числа государственных служащих в США. Приведены и проанализированы примеры сетевого взаимодействия различных акторов политико-государственного управления посредством современных ИКТ, конкуренции между ИТ-уполномоченными федеральными государственными органами за контроль над данной сферой, определено значение управленческого и политического фактора для развития Интернет-ресурсов США.

Исследованное применение ИКТ в политике США на основе модели «институциональное-неинституциональное использование ИКТ» и ось «межличностное-безличностное взаимодействие на основе ИКТ» позволяет сделать вывод о том, что сама плюралистическая природа институтов США обуславливает их распространение и эффективное использование. Также на примере США показано, что широкое использование ИКТ множеством негосударственных институциональных и неформальных акторов в политических целях формирует ценностную и культурную основу формирования ЭП.

Опыт США показал, что успешное внедрение ЭП также являлось следствием разработки его планов и целей как на межведомственном уровне, так и на уровне отдельных государственных структур. Также доказана важность современного подхода к оказанию государственных услуг, который основан на сегментировании граждан-потребителей и четком соответствии их потребностям, на первоочередном развитии услуг в секторе G2B. Немаловажное значение для развития ЭП имеют рассмотренные политико-культурные условия распространения ИКТ.

Таким образом, диссертант приходит к выводу, что ИКТ позволили актуализировать общее направление реформирования политико-государственного управления США в соответствии с требованиями и интересами общества, становящегося все более глобальным, интерактивным и коммуникационным.

В третьей главе – «**Электронное правительство**» в политико-государственном управлении России» – рассмотрен процесс

формирования ЭП в Российской Федерации, выделяется общее и особенное в государственно-управленческих практиках в США и России, предлагаются рекомендации к совершенствованию государственной политики в сфере ЭП в нашей стране.

В первом параграфе – **«Проблемы формирования «электронного правительства» в России: политико-административный аспект»** – на основе сравнительного анализа проводимых преобразований, их последовательности и политических приоритетов в США и в России выявлены причины стагнации ЭП в российских условиях.

В ходе исследования выделено два этапа в развитии ЭП в России. Первый этап (период 2002 г. – февраль 2008 г) может быть отмечен недостаточной политической инициативой в деле формирования ЭП, в нормативно-правовом аспекте были закреплены лишь его концептуальные аспекты, была создана лишь формальная вертикаль координации работ в данной в сфере.

Политические инициативы Д.А. Медведева определили начало второго этапа – март 2008 г. За период март 2008 г. – март 2010 г. были устранены значительные пробелы нормативно-правовой базы ЭП, сформированы другие институциональные предпосылки его создания. Таким образом, к числу значимых проблем ЭП в России относится отсутствие на первоначальном этапе развития политического источника инициатив преобразований: политическую поддержку на самом высшем уровне, в лице Президента России Д.А. Медведева, ЭП получило спустя 6 лет после официального запуска его первых проектов на основе ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

Однако и на современном этапе для достижения заявленных целей можно выделить недостаточный уровень развития организационных, методологических, нормативных, программных и технологических разработок. Формирование ЭП в РФ сдерживается целым рядом проблем Административной Реформы, такими как отсутствие необходимых преобразований в части переориентации государственного управления на результат, исключения дублирования функций, утверждения их административных регламентов. Сделан вывод о том, что электронные инициативы в России поддерживают устаревшие бюрократические процессы в рамках существующей административной системе..

Сдерживающим фактором развития ЭП в России также являлось несвоевременное формирование нормативно-правовых основ информационной открытости и прозрачности государственной власти,

опосредованного современными ИКТ взаимодействия органов государственной власти с гражданами. В связи с чем, проведен сравнительный анализ закона № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» России и закона «О свободе информации» (The Freedom of Information Act, FOIA) ¹ США. Выделены различия и общие черты нормативно-правовых актов двух стран, определены основные недостатки российского закона в части режима и порядка внутреннего контроля и надзора за его соблюдением, а также в части проработки норм, устанавливающих ответственность за ненадлежащее исполнение положений закона.

На основе исследования последовательности проведенных преобразований, срывов сроков ряда конкретных поручений, планов показана общая инертность государственного аппарата в данной сфере. Диссертантом выявлено отсутствие системного подхода к задачам создания и развития ЭП, что проявляется в точечном решении проблем, в большом количестве координирующих и совещательных органов, в отсутствии действенной системы управления ЭП, контроля над данными поручениями, персональной ответственности должностных лиц. Истечение срока действия ФЦП «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» и отсутствие утвержденных целей и задач долгосрочной целевой программы «Информационное общество 2010-2018 гг.» позволяет сделать вывод о том, что планы и приоритеты ЭП в России на современном этапе остаются неопределенными. Следовательно, использование ИКТ в России не является политической стратегией. В этой же связи, приводится пример системного подхода к развитию проектов ЭП в США на основе 24 правительственных инициатив «Стратегии электронного правительства»,² последовательный характер государственной политики США в данной области.

Несмотря на разный уровень развития ЭП в США и России, автору представляется возможным определить общие черты политики двух стран: политическая инициатива первых лиц государств в качестве главного

¹ The Freedom of Information Act 5 U.S.C. § 552, As Amended By Public Law No. 104-231, 110 Stat. 3048 [Электронный ресурс]. URL: http://epic.org/open_gov/foia/us_foia_act.html (дата обращения: 13.09.2009)

² E-Government Strategy / Implementing the President's Management Agenda For E-Government. 2003. April. [Электронный ресурс]. Систем. требования: Adobe Acrobat Reader. – URL: http://contacts.gsa.gov/graphics/fts/President_E-Gov_Strategy.pdf (дата обращения: 02.03.2009).

источник преобразований, а также наличие проблем на первоначальных этапах развития проектов в части создания эффективной системы управления ЭП, формирования институциональных основ внедрения ИКТ в политико-государственное управление реформирования.

Во втором параграфе третьей главы - **«Основные направления реализации «электронного правительства» в современной России»** - рассмотрены современные технологии ЭП, разработаны рекомендации к совершенствованию государственной политики в данной сфере.

Условия создание проектов ЭП в России существенно отличаются от условий, характерных для развитых стран. Ввиду недостаточно высокого уровня развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, промышленного производства информационных средств, продуктов и услуг, накопленных социально-экономических проблем, в нашей стране формирование информационного общества остается пока ориентиром развития.

Реализация ЭП в России на федеральном уровне, по мнению диссертанта, носит фрагментарный характер, и может быть представлена в двух направлениях: сервисная составляющая ЭП («Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)») и внутриведомственное внедрение ИКТ.

В параграфе представлены результаты анализа полноты предоставляемой информации на «Едином портале», принципы его работы сопоставлены с подходом к формированию сервисной составляющей в рамках аналогичного портала в США. На основе исследования «Единого портала» и мониторингов работы официальных сайтов государственных органов Российской Федерации, регулярно проводимых Институтом Развития Свободы Информации показано, что ИКТ не используются для обеспечения прозрачности и открытости государственного управления. Сделан вывод, что в России на основе ИКТ не реформируются взаимоотношения власти и граждан, что не позволяет создать благоприятные условия для эффективного, оперативного, понятного и разделяемого обществом решения задач политико-государственного управления.

Внутриведомственное внедрение проектов ЭП рассмотрено диссертантом на примере Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество). Диссертантом проведено исследование внутриведомственного процесса реализации сервисной

составляющей ЭП на базе «Единого портала», мониторинг наличия и соответствия размещенных административных регламентов на официальном сайте Росимущество, утвержденных Минюстом, проанализирован опыт создания систем электронного документооборота, межведомственного взаимодействия на основе ИКТ. Продемонстрирована общая инертность ведомства в проведении преобразований, недооценка возможностей информатизации, непонимание или нежелание перемен со стороны руководителей ведомства, определены проблемы в управлении проектами ЭП, выявлен разрыв между оперативно-тактической работой и процессом внедрения ИКТ в деятельность органов государственной власти.

Выявленные в диссертационном исследовании политико-административные проблемы формирования ЭП в России не позволяют расширить функциональные способности государства, модернизировать систему предоставления государственных услуг, взаимоотношения государства и общества. ЭП использовано в его политической составляющей, оно призвано сформировать имидж открытой и демократической государственной власти. Однако даже такой ограниченный подход к ЭП популяризирует новые каналы политической коммуникации и закладывает культурно-ценностную основу использования ИКТ в обществе, которая в условиях перехода к информационному обществу станет необходимым элементом трансформации политико-государственного управления.

В параграфе автором в форме таблицы кратко резюмируются результаты проведенного сравнительно-политологического анализа ЭП в России и США по 26 выделенным параметрам сравнения.

В работе сформирован ряд рекомендаций к развитию ЭП в России. Первоочередное значение имеют рекомендации, касающиеся корректировки управленческих технологий, оптимизации процессов взаимодействия власти и общества, технологий создания действенной политической поддержки преобразований.

В **Заключении** кратко подводятся итоги диссертационного исследования, делаются общие выводы, в частности о том, что создание ЭП связано с особенностями и скоростью процесса становления информационного общества. Тем не менее, автор полагает, что создание ЭП в России сдерживается как ввиду низкого уровня развития информационного общества, так и ввиду политико-административных

проблем, доказывает необходимость совершенствования государственной политики в данной сфере. Совокупность представленных и обоснованных в диссертации аргументов дают основание сделать вывод о том, что сравнительно-политологический анализ концепций и опыта реализации ЭП в США и России позволяет продвинуться в понимании значимости применения технологий информационного общества в политико-управленческих процессах современного российского государства.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ изложены в публикациях общим объемом 3,55 печ.листа

1. Чигасова П.А. Электронное правительство в политико-административном управлении США// Журнал «Социология власти» – 2010. № 5. (август) – 0,5 п.л.

2. Электронное правительство в модернизационном курсе России// Вестник Адыгейского государственного университета – Майкоп: Изд-во АГУ. – 2010. – № 2(59). – С. 147-152. – 0,5 п.л.

3. Чигасова П.А. Концептуальные аспекты электронного правительства: воздействие ИКТ на социально-политические процессы // Практическое решение государственных проблем в работах студентов: политологический, экономический, управленческий, правовой аспекты Материалы Всероссийской студенческой научно-практической конференция 11-13 апреля 2007 г., Екатеринбург: Изд-во УРАГС., 2007 – с. 85-89. – 0,2 п.л.

4. Чигасова П.А. Основные тенденции развития «электронной демократии» в странах Запада// Политика, экономика, социум: стратегические приоритеты развития и механизмы взаимодействия в современной России. Международная конференция 26-27 ноября 2008 г., Екатеринбург). – т. I. – Секция 1-2: Сборник статей / Сост. И.Д. Тургель. – Екатеринбург: Изд-во УРАГС, 2008 – с. 108-110. – 0,2 п.л.

5. Чигасова П.А. Проблемы политической коммуникации в условиях распространения ИКТ // Россия: ключевые проблемы и решения: Сборник научных статей РАГС., ИНИОН, СЗАГС, Выпуск 8. Часть 3/ под общей редакцией В.Н. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2009 – с. 263-269. – 0,3 п.л.

6. Чигасова П.А. Воздействие ИКТ на социально-политические процессы// Актуальные проблемы политики и политологии в России: сборник научных статей; под общей редакцией О.Ф. Шаброва. – М.: Издательство РАГС, 2009 – 143-152. – 0,3 п.л.

7. Чигасова П.А. Концептуальные аспекты электронного правительства в докладах ООН// Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Международная конференция. Екатеринбург. 26-27 ноября 2009 г. Сб. Статей. Часть 1./ Сост. И.Д. Тургель. Екатеринбург: УрАГС, 2009 – с. 231-234. – 0,25 п.л.

8. Чигасова П.А. Электронное правительство: политико-административное управление в США и Великобритании // Интернет и современное общество: Труды XII Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 27-29 октября 2009 г. – СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2009. – с. 101-105. – 0,5 п.л.

9. Чигасова П.А. Политические партии в условиях развития информационно-коммуникационных технологий (на примере Великобритании) // Актуальные проблемы политики и политологии в России: сборник научных статей; под общ. Ред. О.Ф. Шаброва. – М.: Из-во РАГС, 2010 – с.234-242. – 0,3 п.л.

10. Чигасова П.А Интернет в политике // От кризиса к росту: стратегия инновационного развития: Сборник научных статей РАГС, ИНИОН, СЗАГС. Выпуск 9. Часть 3./ Под общей редакцией В.К. Егорова, А.С. Горшкова, В.М. Герасимова, М.А. Кашиной. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 113-118. – 0,3 п.л.

11.Чигасова П.А. Электронное правительство в политико-административном управлении США: программный аспект//X Международная научная конференция. Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 5. Часть II. Редкол.: Пивоваров Ю.С. (отв. ред.) и др. – М.: ИНИОН РАН, 2010. –с.142-146. – 0,5 п.л.

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

ЧИГАСОВОЙ Полины Аркадьевны

Тема диссертационного исследования:
«Электронное правительство»: сравнительно-политологический анализ
концептуальных подходов и опыта реализации в США и России»

Научный руководитель
ПАВЛЮТЕНКОВА Марианна Юрьевна
кандидат политических наук, доцент

Изготовление оригинал-макета
Чигасова Полина Аркадьевна

Подписано в печать 13.10.2010 г. Тираж 80 экз.
Усл. п.л. 1,2

Федеральное государственное образовательное учреждение высшего
профессионального образования «Российская академия государственной
службы при Президенте Российской Федерации»
Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 372.