



005004804

**Шустова Марина Сергеевна**

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: СОДЕРЖАТЕЛЬНАЯ  
ХАРАКТЕРИСТИКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ  
СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность - 23.00.02 - Политические институты, процессы и технологии

**АВТОРЕФЕРАТ  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук**

**- 8 ДЕК 2011**

**Ростов-на-Дону  
2011**

**Работа выполнена на кафедре конфликтологии  
факультета социологии и политологии  
Федерального государственного автономного образовательного  
учреждения высшего профессионального образования «Южный  
Федеральный Университет»**

**Научный руководитель:** доктор философских наук, профессор  
**Коновалов Валерий Николаевич**

**Официальные оппоненты:** доктор политических наук, профессор  
**Бусленко Николай Иванович**

кандидат политических наук  
**Новосельцева Валентина Павловна**

**Ведущая организация:** Южно-Российский институт-филиал  
Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте  
Российской Федерации

Защита состоится «27» декабря 2011 г. в 11 часов на заседании  
диссертационного совета Д 212. 208.31 при Южном Федеральном Университете  
по адресу: 344038, г. Ростов-на-Дону, пр-т Нагибина, 13, ауд. 302.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной  
библиотеки Южного Федерального Университета (г. Ростов-на-Дону, ул.  
Пушкинская, 148).

Отзывы на автореферат просим присыпать по адресу: 344038, г. Ростов-  
на-Дону, пр-т Нагибина, 13, ауд. 308.

Автореферат разослан 23 ноября 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета

С.П. Поцелуев



## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования.

Широкое применение новых информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) во всех сферах жизнедеятельности общества сегодня является реальностью и необратимой тенденцией мирового развития. При этом ИКТ оказывают существенное влияние на общество как таковое и, в особенности, на государства как политической институт. Особая роль в этом процессе принадлежит глобальной сети Интернет, которая уже активно используется в политическом процессе и является особым средством массовой информации и коммуникации. Интернет открывает новые возможности для взаимодействия органов государственной власти, бизнеса и граждан. Одним из таких средств является «электронное правительство» (ЭП) или e-government. ЭП - одна из организационно-управленческих инноваций XXI века, которая интенсивно и успешно внедряется практически по всему миру.

Категория ЭП находится в стадии активного теоретического осмысления представителями политической науки, как в России, так и за рубежом. Стремительное развитие и трансформация общественно-политических процессов в условиях перехода к информационному обществу, развитие современных ИКТ требуют глубокого исследования процесса формирования и развития ЭП в России. Под воздействием факторов ЭП происходит трансформация политico-административной системы государства. Этот процесс требует постоянного мониторинга и анализа ситуации, а также обновления теоретических представлений по данному вопросу.

Таким образом, актуальность темы диссертационного исследования обусловлена рядом обстоятельств:

- Во-первых, современные ИКТ несут в себе огромный политico-управленческий потенциал. И только научное осмысление процесса их

внедрения позволит определить позитивные и негативные аспекты данного явления.

- Во-вторых, сама концепция ЭП возникла сравнительно недавно и еще не получила целостного и полного теоретического осмысливания в контексте отечественной политической науки.
- В-третьих, развитие и трансформация общественно-политических процессов и институтов в условиях перехода к информационному обществу требуют глубокого исследования процесса формирования ЭП в России. Несмотря на достигнутые результаты в области информатизации и технического оснащения государственного сектора, Россия по данным международных рейтингов существенно отстает от стран-лидеров по темпам развития ЭП. Согласно рейтингу готовности к ЭП, составленному ООН, в 2008 году Россия находилась на 60-м месте, а в 2010-м поднялась на 59-е<sup>1</sup>.
- В-четвертых, ЭП может выступить одним из инструментов политико-административных реформ в России. Его внедрение позволит значительно улучшить качество предоставления государственных услуг, повысить степень лояльности граждан к существующей власти, а также положительно скажется на глобальной конкурентоспособности нашей страны.
- И наконец, при всей важности технологий ЭП для функционирования государства, очень важно понимать и определенную ограниченность этой технологической составляющей. Она скорее опосредованно, чем напрямую влияет на содержательные характеристики государства. По своей сути, ЭП представляет собой технологическую проекцию содержательных характеристик социально-политической системы государства.

В связи с этими обстоятельствами, оценка потенциала новых ИКТ для политической системы, анализ процесса формирования и развития ЭП в

---

<sup>1</sup> United Nations E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance.// UN Department of Economic and Social Affairs. 2008. 172 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> (дата обращения 21.05.2011 г.); United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. //UN Department of Economic and Social Affairs. 2010. 126 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf> (дата обращения 21.05.2011 г.)

современной России, а также реальной практики реализации ЭП в РФ на федеральном и на региональном уровнях представляет собой значимую в теоретическом и практическом аспектах проблему.

### **Степень научной разработанности проблемы.**

Основой научных исследований в области становления и развития информационного общества и ЭП стали, прежде всего, работы зарубежных ученых: Д. Белла, Ф. Уэбстера, Ю. Хабермаса, Ф. Фукуямы, Э. Тоффлера и др. Этих теориях уделялось внимание самому понятию информационного общества и новому месту государства в таком обществе<sup>2</sup>.

Для диссертационной работы важны общетеоретические труды современных отечественных и зарубежных политологов, которые рассматривают вопросы демократии и эволюции политических систем (Г. Алмонд, Р. Даль, А. Лейпхарт, Р. Михельс, Дж. Сартори, А. де Токвиль, С. Хантингтон, Т.А. Алексеева, А.Ю. Мельвиль и др.)<sup>3</sup>.

Также существенное значение имеют работы, в которых теоретически разрабатываются проблемы современных политических коммуникаций, коммуникативных технологий в политическом процессе. К ним можно отнести работы Г. Лассуэлла, Р. Брэддока, У. Липпмана, Э. Аронсон и др<sup>4</sup>. В России эту тематику разрабатывали: С.Г. Туронок, М.Ю. Павлютенкова, Г.Г.

<sup>2</sup> Хабермас Ю. Политические работы. – М.: Практис, 2005. – 368 с.; Фукуяма Ф. Конец истории и последний человек // пер. с англ. М.Б. Левина. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2007. – 588 с.; Тоффлер Э. Третья волна. // Пер. с англ. – М.: АСТ Москва: Хранитель, 2004. – 781 с.; Тоффлер Э. Шок будущего. - М.: Аст, 2001; Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. // пер. с англ. В.Л. Иноzemцева. – М.: Academia, 1999. – 956 с.; Уэбстер Ф. Теории информационного общества. - М.: Аспект Пресс, 2004

<sup>3</sup> Алмонд Г. Политическая наука: история дисциплины // Полис, № 6, 1997 г.; Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Антология мировой политической мысли. - М., 1997. - Т.2.; Лейпхарт А. Сообщественная демократия // Полис, №3, 1992; Михельс Р. Социология политических партий в условиях демократии// Антология мировой политической мысли. Т.2. - М., 1997; Сартори Дж. Пересматривая теорию демократии// Антология мировой политической мысли. - М., 1997, Т.1; Хантингтон С. Неуправляемость демократии? // Демократия 1990-х // под ред. Х. В. Вена, 1994; Алексеева Т.А. Либерализм как политическая идеология// Политика. 2000, №1; Мельвиль А.Ю. Опыт теоретико-методологического синтеза структурного и процедурного подходов к демократическим транзитам // Полис, №2, 1998.

<sup>4</sup> Braddock R. An extension of the "Lasswell Formula" // Journal of Communication. – Vol. 8. – 1958.; Lasswell H. The Structure and Function of Communication in Society // The Process and Effects of Mass Communication. Chicago, 1971; Липпман, У. Общественное мнение: научное издание // У. Липпман; Пер. с англ. Т. В. Барчуевой. - М.: Общественное мнение, 2004; Аронсон Э. Общественное животное. // Введение в социальную психологию (ПЛ). - М.: 2006.

Почепцов, М.С. Вершинин, Ю.А. Нисневич, А.И. Соловьев, Я.Н. Засурский, Л.М. Землянова и др<sup>5</sup>.

Актуальны научные исследования, посвященные проблеме использования ИКТ в политике, в сфере государственного управления, а также работы, в которых делается акцент на процессах развития и функционирования ЭП и электронной демократии. К ним относятся работы не только западных авторов, таких как Г. Рейнгольд, Р. Хикс, Г. Грант, П. Норрис, М. Мэрроу, У. Мак Генри, К. Кейлор и др.<sup>6</sup>, но и отечественных исследователей: А.В. Данилина, В.И. Дрожжинова, Ю.В. Ирхина, А.Н. Кулика, М.Ю. Павлютенковой, В.В. Солодова, А.В. Чугунова, Л.В. Сморгунова, А. П. Голобуцкого и О. Б. Шевчука и др<sup>7</sup>.

Само понятие «электронное правительство» было введено в политический и научный дискурс специализированными исследовательскими

<sup>5</sup> Туровок С.Г. Интернет и политический процесс // Обществ. науки и современность. – 2001. – №2.; Павлютенкова М.Ю. Информационно-коммуникативные технологии в политике // Вестн. Российск. ун-та дружбы народов. – 1999. – № 1.; Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. – СПб.: Изд-во Михайлова В.А., 2001. – 253 с.; Нисневич Ю.А. Информация и власть // Информ. ресурсы. – 1995.; Соловьев, А.И. Принятие государственных решений: уч. пособие. – М.: КноРус, 2006. – 344 с.; Засурский Я.Н. Информационная безопасность: развитие доступа к информации // Вестн. Моск. гос. ун-та, Сер. 10. – 1998. – № 2.; Землянова Л.М. Современная американская коммуникативистика: теоретические концепции, проблемы, прогнозы. – М.: Изд-во МГУ, 1995 – 270 с.; Почепцов Г.Г. Информационные войны, М., 2000.

<sup>6</sup> Rheingold H. The virtual community: Homesteading on the electronic frontier. // Reading, MA: Addison-Wesley, 1993; Hecks R. Reinventing government in the information age // Routledge, 1999; Grant G., Chau D. Developing a Generic Framework for E-Government // Journal of Global Information Management. 2005. №13; Norris P. Deepening Democracy via E-Governance // Draft chapter for the UN World Public Sector Report. 2004; Murru M.E. E-Government: from Real to Virtual Democracy // Brussels: Boston University, 2003; W. McHenry and A. Borisov, E-Government and Democracy in Russia // Communications of the Association for Information Systems, Vol 17, 2006; Kaylor, C. 2001. Gauging E-government: A Report on Implementing Services among American Cities // Government Information Quarterly, Vol. 18, No. 4.

<sup>7</sup> Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политических задач к архитектуре электронного правительства. – М., 2004; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт // под ред. В.И. Дрожжинова. – М.,2002; Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации // под ред. Дрожжинова В.И., Зиндер Е.З. – М., 2004; Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: теория и практика// Государственная служба. — 2008 — N 4; Кулик А.Н. Политическая наука и интернет. – М., 2002; Павлютенкова М.Ю. Оптимизация государственного управления на основе современных информационных технологий: Автореферат к.фил.н. – М., 1999; Солодов В.В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: Автореф. дисс. канд. пол.наук. - М., 2007; Чугунов А.В. Политика Интернет: политическая коммуникация в условиях развития современных информационных технологий: Автореф. дис. канд. пол. наук. – СПб., 2000; Сморгунов Л.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта // Пятая Всероссийская объединенная конференция «Технологии информационного общества – Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 25-29 ноября 2002 г. URL: [http://ims.2002.nw.ru/thes\\_set.html](http://ims.2002.nw.ru/thes_set.html) (дата обращения 21.05.2011 г.); Голобуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство. Киев, 2002 г. URL: <http://www.capri.ustu.ru/e-government/e-government.html> (дата обращения 21.05.2011 г.).

организациями, такими как ООН, ОЭСР, Мировой Банк и др<sup>8</sup>. Они занимаются очень широким кругом проблем, связанных с внедрением ИКТ в работу организаций различных типов и уровней. Наблюдается и значительная заинтересованность крупнейших консалтинговых компаний, таких как Gartner Group, Accenture, Capgemini в тематике внедрения и функционирования ЭП<sup>9</sup>.

Что касается научных исследований, посвященных сущности, структуре, функциям, технологическим аспектам ЭП, то здесь необходимо говорить в первую очередь о работах следующих авторов: П.Агурис, К. Андерсен, А. Антириокко, Т. Беккер, К. Беллами, С. Бхатнагар, В. Грег, С. Дэйвс, Л. Делкэмбр, Г. Джулиано, М. Иилдиз, Л. Картер, К. Лэн и Дж. Ли, М. Мун, Д. Норрис, О. Саебо, М.Сайн, Л. Флак, Х.Хилл и др<sup>10</sup>. Однако существует и ряд публикаций по тематике ЭП и российских авторов, таких как: В.И.

<sup>8</sup> UN Global E-government Readiness Report 2005: From E-government to E-inclusion, [www.unpan.org/dpepe-egovernment%20readiness%20report.asp](http://www.unpan.org/dpepe-egovernment%20readiness%20report.asp); United Nations E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance. UN Department of Economic and Social Affairs. 2008. 172 p. URL:<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>; United Nations E-Government Survey 2010: Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis. UN Department of Economic and Social Affairs. 2010. 126 p. URL:<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan038851.pdf>; 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](http://www.worldbank.org)

<sup>9</sup> Gartner Group, Key Issues in E-Government Strategy and Management, Research Notes, Key Issues, 23 May 2000; Accenture eGovernment Leadership: Rhetoric vs. Reality - Closing the Gap, [europa.eu.int/information\\_society/eeurope/2002/documents/CGEY%201st%20measurement.pdf](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/2002/documents/CGEY%201st%20measurement.pdf) – 2001; Smarter, Faster, Better eGovernment, 8th Benchmark Measurement, 2009, PREPARED BY: CAPGEMINI, RAND EUROPE, IDC, SOGETI AND DTI URL:[http://ec.europa.eu/information\\_society/eeurope/2010/docs/benchmarking/egov\\_benchmark\\_2009.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2009.pdf)

<sup>10</sup> 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; Antiroikko A-V., Savolainen R. E-transformation in Governance: new directions in government and politics // Idea Group Publishing, 2004; Layne, K., & Lee, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. // Government Information Quarterly, 2001.18(2); Carter, L., & Belanger, F. The utilization of e-government services: Citizen trust, innovation and acceptance factors. // Information Systems Journal, 2005; Hill H. Electronic Government – Strategie zur Modernisierung von Staat und Verwaltung // Aus Politik und Zeitgeschichte, 2002; Lois Delcambre, Genevieve Giuliano. Digital Government Research in Academia // IEEE Computer Society. 2005. V. 38. N 12; Dawes Sharon S., Gregg Valerie, Agouris Peggy, Digital government research: investigations at the crossroads of social and information science // Social Science Computer Review, v.22 N 1, 2004; Norris D.F., Moon M.C. Advancing e-government at the grassroots: Tortoise or hare // Public Administration Review, 2005. N 65(1); Flak Leif Skiftes, Sein Maung Kyaw, Sasbo Oystein. Towards a Cumulative Tradition in E-Government Research: Going Beyond the Gs and Cs.; Wimmer M.A., Scholl H.J. and A. Gronlund A. EGOV 2007; Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward // Government Information Quarterly. 2007. N 24.

Дрожжинов, Л.В. Сморгунов, А.А. Штрик, А.В. Гиглавый, А.В. Данилин, Д.В. Иванов, В.И. Василенко, И.Р. Агамирзян и др<sup>11</sup>.

Анализ степени разработанности проблемы исследования позволяет сделать вывод, что в современных условиях создана значительная научная база для дальнейшего исследования феномена ЭП. Однако, ввиду сложности и многогранности проблемы исследования, было бы неверным считать работу завершенной. Социально-политические аспекты формирования и функционирования ЭП в России и на уровне субъекта РФ в частности исследованы недостаточно.

**Объектом исследования** выступает ЭП в качестве организационно-управленческой инновации и способа организации системы государственного управления.

**Предметом исследования** является становление ЭП в контексте политической системы современной России.

**Целью диссертационного исследования** является определение основных направлений, технологических аспектов и особенностей формирования ЭП, выявление процессов, связанных с внедрением ЭП, раскрытие противоречивых связей между субъектами, взаимодействующими в рамках стратегии внедрения и развития ЭП в России.

Для достижения вышеуказанной цели необходимо решить ряд задач, а именно:

- описать механизмы функционирования ЭП, его структуру и функции в государстве и современном обществе;
- обозначить принципы и этапы формирования ЭП на федеральном и региональном уровне;

<sup>11</sup> Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации // Под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. — М.: Эко-Трендз, 2004; Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт // А.В. Гиглавый, Ю.М. Горностаев, В.И. Дрожжинов, С.Н. Сериков, А.А. Штрик. Под ред. В.И. Дрожжинова. — М.: Эко-Трендз, 2002; Данилин А., Слосаренко А. Архитектура и стратегия: «Инь» и «Янь» информационных технологий предприятия. — М.:2005; Сморгунов Л.В. Сравнительный анализ политico-административных реформ: от нового государственного менеджмента к концепции «гovernance» // Полис, №3. 2003; 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.

- выявить проблемы, препятствующие оптимальному функционированию ЭП, проанализировать их и предложить возможные варианты их разрешения;
- указать на непосредственную связь ЭП с демократическими процессами в государстве;
- обобщить накопленный позитивный опыт реализации ЭП-стратегии в государствах-лидерах;
- проанализировать процессы внедрения и развития ЭП-систем на уровне субъекта РФ.

Данными целью и задачами диссертационной работы обуславливается междисциплинарный характер исследования. Оно ведется на стыке политической теории, социологии, теории государства и права, а также технических дисциплин, в частности, информатики. Однако политологический подход в диссертационном исследовании является доминирующим.

**Теоретико-методологическая основа** исследования включает в себя совокупность приемов и способов научного анализа, целесообразность применения которых определяется объектом и предметом исследования. В нее входят общенаучные методы (диалектический, анализ и синтез), специализированные методы научного познания (институциональный, компаративный, коммуникативный, исторический, нормативно-правовой, структурно-функциональный), а также анализ эмпирического материала. Институциональный теоретико-методологический подход позволяет дифференцировать ЭП-функции различных политических институтов и органов власти. С помощью коммуникативного метода автор рассматривает государство и граждан в качестве единиц политического общения и коммуникации, которое ведется с помощью различных электронных средств взаимодействия. В работе использовался исторический подход для выявления масштаба распространения ЭП, динамики использования новых ИКТ и ЭП и их роли в системе государственного управления. Особое место в работе занимает нормативно-правовой подход, позволивший изучить

существующую в России законодательную базу по ЭП, дать оценку его инновационного потенциала. В диссертации широко применяются компаративный и структурно-функциональный подходы, как основные для данной работы методы анализа моделей и технологических аспектов внедрения ЭП в Европе и России.

**Эмпирическая база** представлена нормативными и законодательными актами, материалами СМИ, официальными исследованиями ООН и другими официальными публикациями по проблемам развития информационного общества и ЭП. Кроме того, автором был проведен анализ материалов научных конференций и «круглых столов», проведенных по тематике диссертационного исследования.

**Научная новизна исследования.** В результате проведенной работы:

1. Доказывается, что ЭП в условиях конституционной демократии обеспечивает информационно-коммуникационными средствами подотчетность, открытость и гласность правительственные решений в обществе.
2. Проведен анализ демократического потенциала ЭП, связанный с новыми формами электронного взаимодействия между гражданами и государством – порталы государственных услуг, электронный парламент, петиции.
3. Установлено, что ЭП способствует увеличению степени участия граждан в политической жизни страны посредством электронной демократии.
4. Выявлено, что эффективному освоению ЭП-систем на общероссийском и региональном уровне препятствует неадекватная нормативно-правовая база.
5. Установлены организационные, политические и психологические барьеры на пути освоения ЭП-системы.
6. Доказано, что на региональном уровне освоение ЭП-систем зависит от создания адекватной нормативно-правовой базы, интеграции

государственных информационных систем, внедрения электронных административных регламентов.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Электронное правительство (ЭП) – это организационно-управленческая инновация, новая, основанная на информационно-коммуникационных технологиях (ИКТ), социально-ориентированная форма государственного управления. Она требует кардинального пересмотра взаимоотношений между институтами власти и общества и ориентирована на эффективное, быстрое и прозрачное предоставление информации гражданам, бизнес структурам, а также органам государственной власти для обеспечения эффективного и успешного функционирования политической системы.

2. ЭП делает систему государственного управления более прозрачной и подотчетной, открывает для граждан доступ к процессу принятия политических решений. Внедрение ЭП обладает существенным демократическим потенциалом. ИКТ не несут никакой идеологической нагрузки, а ЭП проецирует присущие экономической и политической системе свойства. Позитивный эффект в области развития демократии и гражданского общества напрямую связан не только с системой демократических традиций в государстве, но и с новыми формами электронного взаимодействия в обществе.

3. Развитие новых технологий и ЭП приводит к увеличению степени участия граждан в политической жизни страны и в процессе принятия политических решений, к развитию идеалов гражданского общества. На современном этапе возникает новая форма демократии – электронная, в которой сочетаются элементы представительной и прямой демократии. В электронной демократии выделяют 3 этапа: информирование, консультирование и участие. Благодаря таким технологиям как электронное голосование, электронный референдум и другим, успешно применяемым в Европе, электронная демократия дает возможность участвовать в политической жизни всем гражданам, независимо от их социальной,

культурной, расовой, религиозной и другой принадлежности. Процессы формирования электронной демократии в государстве свидетельствуют о масштабной модернизации политической системы, о появлении новых субъектов политики.

4. ЭП в России на сегодняшний день не отражает содержания управлеченческих процессов государства. Нормативно-правовая база ЭП развита недостаточно. Действующее законодательство по-прежнему не рассчитано на использование электронного документооборота и электронной цифровой подписи, что делает невозможным возникновения нового типа отношений. ЭП не решает задач административной реформы, так как ориентировано на поддержку новыми ИКТ старой системы управления, вместо того, чтобы дать к ее кардинальному преобразованию и оптимизации.

5. Практика внедрения ЭП в России включает ряд противоречивых особенностей. К ним относятся цифровое неравенство между регионами, проблемы психологического характера, связанные с нежеланием чиновничьего аппарата внедрять инновации в свою работу, а также риск возникновения новой формы коррупции - Э-коррупции. Э-коррупция – превышение служебных полномочий с использованием потенциала новых ИКТ и ЭП. Государственные служащие могут воспользоваться преимуществами и возможностями новых ИКТ для реализации личных интересов, противоречащих интересам общества. Источником Э-коррупции является асимметрия между специалистами в области ИКТ и остальными чиновниками, не способными с ними конкурировать.

6. Позитивные тенденции развития региональных информационных ресурсов проявляются в создании и расширении нормативно-правовой базы, создание сети многофункциональных центров оказания услуг, разработка и внедрение электронных административных регламентов, интеграция государственных информационных систем с целью совершенствования межведомственного взаимодействия, расширение возможностей для доступа граждан к ИКТ для их вовлечения в процессы принятия политических

решений и государственного управления. ЭП в Ростовской области развивается активно по нескольким направлениям: портал [donland.ru](http://donland.ru), создание сети МФЦ, а также корпоративная сеть телекоммуникационной связи областных органов государственной власти и административных центров региона (КСТС).

**Научно-теоретическая и практическая значимость исследования.** Положения, сформулированные автором в диссертационной работе, служат более углубленному исследованию процессов модернизации политической системы государства и системы государственного управления посредством введение новых ИКТ и ЭП. Материалы диссертации могут дополнить образовательные курсы по политологическим и общегуманитарным дисциплинам. Практическая значимость работы заключается в том, что ее выводы могут быть использованы для решения задач по внедрению и развитию ЭП в России, и в Ростовской области в частности.

**Апробация диссертации.** Диссертация обсуждалась на кафедре конфликтологии Южного Федерального Университета. Основные положения и выводы работы были изложены в ходе работы научной конференции «Конфликты и безопасность в трансформирующемся обществе» (15 декабря 2010г.), научно-практического форума «Молодежная инициатива - 2011» (13 мая 2011г.), а также круглого стола «Философская инноватика и междисциплинарные проблемы современной конфликтологии» (29 сентября 2011 г.). Результаты исследования были опубликованы в научных журналах «Гуманитарные и социально-экономические науки» и «Общество и право», входящих в перечень научных журналов, рекомендуемых Высшей аттестационной комиссией РФ, а также в ряде других специализированных изданиях.

**Структура работы.** Поставленные цели и задачи определили структуру диссертационного исследования. Диссертация состоит из двух глав, заключения, приложения и библиографии.

## **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 – «Основы анализа концепции Электронное правительство» – анализируется понятийно-категориальный аппарат, позволяющий раскрыть сущность феномена ЭП в отечественной и западной политической науке; выделяются различные аспекты функционирования и развития ЭП, содержится обзор основных подходов, в рамках которых проходила разработка концептуальных теоретических основ процесса внедрения ЭП.

В первом параграфе – «Эволюция теоретико-методологических подходов к исследованию сущности и структуры электронного правительства» – были изучены и обобщены отечественные и зарубежные теоретические представления об ЭП, исследованы дефиниции ЭП различных авторов и международных организаций. Показана динамика развития определений ЭП от «Государства в Сети», простого наличия Интернет-порталов органов государственной власти до концепции глобального качественного преобразования системы государственного управления.

Было отмечено, что ЭП обладает большим потенциалом, в частности оно повышает эффективность и экономичность оказываемых государственных услуг, не просто ускоряя этот процесс и делая его более дешевым, но в значительной степени усиливая позитивный социальный эффект через поддержание с обществом постоянной обратной связи – посредством соучастия граждан. ЭП – постоянный фактор модернизации,

совершенствования госаппарата, который превращается из бюрократического «тормоза» в источник инноваций.

Идеи нового государственного управления усиливаются и продолжают свое развитие в контексте глобального перехода к информационному обществу. Новые информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) рассматривается как стратегический инструмент, предоставляющий дополнительные возможности для взаимодействия, в том числе с целью решения общественно-политических задач. Использование ИКТ повышает процент вовлеченности граждан в процесс государственного управления на всех уровнях, предоставляя гражданам возможность влиять на процесс принятия политических решений.

Во втором параграфе – «**Электронное правительство и развитие демократии. Электронная демократия**» – подчеркивается, что ключевая цель ЭП – достижение более высокого уровня прозрачности и подотчетности государственных структур. Рассматривается демократический потенциал ЭП.

В современном обществе, Интернет берет на себя роль доминирующего канала коммуникации между обществом и государством. Функционируя по принципу «многие-многим», он дает возможность всем гражданам участвовать в политике государства в глобальном масштабе. Происходит развитие диалога между политиками и гражданами в режиме реального времени на основе партнерства и в условиях сетевой организации общества.

На этом этапе можно говорить о возникновении электронной демократии. Она представляет собой новую форму взаимодействия государства и граждан, при которой с помощью ИКТ и ЭП удовлетворяются информационные потребности граждан относительно принимаемых государственных решений, разрабатываемых программ и законодательных инициатив.

Выделяется 2 подхода к соотношению ЭП и электронной демократии. Первый подход рассматривает электронную демократию как часть ЭП. Электронная демократия и участие считаются полноправными элементами в

структуре ЭП и трактуются как электронная реализация узаконенных демократических путей или процедур принятия решений. Согласно этому подходу, они сводятся к технологическим аспектам, а именно, к электронным выборам и электронному голосованию.

Второй подход, напротив, рассматривает ЭП как часть электронной демократии. ЭП является важным элементом электронной демократии, но далеко не исчерпывает ее, так как последняя включает в себя не только взаимодействие граждан со структурами управления, но и всю сферу сетевого взаимодействия граждан, организаций и институтов через электронную коммуникационную систему, т.е. всю сферу публичного, или сферу гражданского общества.

ЭП может оказывать воздействие на развитие демократии. Оно поддерживает основные демократические принципы, а также способно увеличить количество граждан, участвующих в политическом процессе.

Во второй главе – «**Электронное правительство - фактор модернизационных изменений политической системы. Электронное правительство в современной России**» – исследуется европейский опыт внедрения и развития ЭП, анализируется нормативно-правовая база ЭП в России, влияние новых ИКТ на российские политико-управленческие процессы, кроме того, процесс внедрение ЭП рассматривается на уровне субъекта РФ.

В первом параграфе – «**Опыт европейского сообщества в развитии электронного правительства**» – рассмотрены ЭП-системы, функционирующие в Европе.

В конце XX века на европейском пространстве сформировались 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 и борьба

за доверие и лояльность граждан обусловили внедрение новых ИКТ в политico-государственное управление европейских государств, привели к созданию ЭП.

Первоначально внедрение электронных инициатив было частью административных преобразований. Проведенные ранее в ЕС административные реформы заложили базис для внедрения ЭП в части внутренних административных процессов, трансляции принципов электронной коммерции в государственный сектор, практик предоставления государственных услуг населению, опыта взаимодействия государства, бизнеса и граждан, создания клиентаориентированного подхода, и соответствующих ему структурных образований.

Вместе с тем, исследование официальных документов в сфере информатизации и концептуальных подходов к ИКТ в политico-административной сфере государств-членов ЕС 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.

Для европейских государств основная идея ЭП заключается в том, что оно выступает в качестве инструмента развития демократии, увеличения степени участия населения, а также усиления контроля граждан над государством. Процесс реформирования систем государственного управления в Европе связан с реорганизацией государственных органов, внедрением технологий инновационного управления и модели электронной демократии, основной целью которых должно быть повышение качества и конкурентоспособности государственных услуг.

Кроме того европейский опыт внедрения и развития ЭП интересен еще и с той точки зрения, что в Европе развития ЭП происходит неравномерно, ассиметрично. В этой связи, европейские принципы и модели внедрения ЭП были бы полезны российским исследователям для последующего изучения и, возможно, переноса некоторых аспектов на российскую действительность.

Во втором параграфе – «**Нормативно-правовая база электронного правительства в РФ**» – посвящен анализу различных нормативно-правовых документов, регламентирующих процесс внедрения и развития ЭП в России, регулирующих доступ к информации, степень открытости органов государственной власти и прозрачность управленческих процедур и процесса принятия решений.

Для государства как политico-правового института главное значение имеют нормативное закрепление использования ИКТ в работе органов государственной власти, а также создание законодательной базы в этой сфере. Без надлежащего развития нормативно-правовой базы, большинство ЭП-проектов могут остаться в статусе инициативных работ и дорогостоящих экспериментов.

Правовую основу регулирования информационного взаимодействия между государством и гражданами составляют федеральные законы и другие нормативные акты РФ, регламентирующие вопросы использования ИКТ в деятельности органов государственной власти. Информационное законодательство РФ находится в стадии активного развития. Деятельность по созданию ЭП в России ассоциируется, прежде всего, с ФЦП «Электронная Россия (2002-2010)». Однако первая редакция этой программы не увязывалась с приоритетами административной реформы. Это существенно затрудняло процесс перехода органов государственной власти на электронные системы. Законодательная база для развития ЭП расширилась с принятием концепции административной реформы. Принимая во внимание тот факт, что принятые документы имеют статус стратегий, нормативная база

находится на начальном этапе своего развития и не адекватна реальным процессам распространения ИКТ в современной России.

Несмотря на существенные инициативы, предпринимаемые Правительством РФ по развитию законодательства и созданию прочной нормативно-правовой базы по ЭП, действующее законодательство не лишено недостатков и требует корректировки и пересмотра. Сфера внедрения и развития ЭП регулируется большим количеством нормативно-правовых актов разного уровня, слабо связанных между собой. Кроме того следует отметить, что не определено взаимодействие нормативно-правовой базы по ЭП с другими отраслями права, что обуславливает противоречивость и фрагментарность нормативно-правовой базы, а также значительно снижает ее эффективность. Отсутствуют четкие механизмы реализации права граждан и бизнес структур на доступ к официальной информации.

Нормативно-правовая база ЭП в России развита недостаточно. Она не соответствует реальным потребностям участников правоотношений, игнорирует реальные возможности новых ИКТ для обеспечения эффективной коммуникации между государством и гражданами.

В третьем параграфе – «**Технологические аспекты развития российского электронного правительства**» – описана современная стадия развития ЭП в России, проведен анализ количественных показателей уровня развития ЭП в России на основе рейтинга, разработанного Департаментом экономического и социального развития ООН, рассмотрена основные трудности и препятствия на пути создания эффективного ЭП в России.

Практическое внедрение ЭП в России, на сегодняшний день, представляет собой совокупность различных нормативных, политических, управлеченческих и технологических инициатив. Во-первых, это многочисленные мероприятия, объединенные под эгидой административной реформы. Во-вторых, большое внимание уделяется созданию официальных веб-сайтов органов государственной власти, а также развитию портала gosuslugi.ru. Кроме того, стоит отметить инициативы по созданию так

называемых МФЦ (многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг населению).

Согласно рейтингу готовности к ЭП, составленному ООН, в 2008 году Россия находилась на 60-м месте, а в 2010-м поднялась на 59-е. Низкая позиция России в рейтинге ООН – результат двух основных факторов: низких значений телекоммуникационного индекса и индекса развития электронных услуг. Если по индексу развития человеческого капитала Россия занимает 39 место, то по телекоммуникационному индексу – 63, а по индексу развития электронных услуг – 68. С одной стороны, для России характерны очень высокие темпы проникновения ИКТ. По абсолютному количеству Интернет-пользователей Россия сейчас занимает восьмое место в мире. Кроме того, доля месячной Интернет-аудитории среди взрослого населения к середине 2010 года достигла 43млн человек. Это средний мировой показатель. Но главной причиной, по которой рейтинг развития ЭП в России остается очень низким, является уровень развития электронных услуг. Согласно исследованиям экспертов ООН, наша страна в основном находится на втором уровне пирамиды эволюции ЭП - «усовершенствованные информационные услуги». Нахождение на этом уровне предполагает оказание гражданам государственных информационных услуг, в том числе доступа к архивам с нормативно-правовыми документами, размещения образцов документов, необходимых при взаимодействии с государственными органами и оперативного информирования о текущей деятельности органов государственной власти.

Позитивные последствия перевода государственных услуг в электронный вид неоспоримы. Но при этом также возникают и существенные трудности:

- цифровое неравенство

Далеко не все граждане имеют возможность использовать компьютер и Интернет, поэтому государство обязано поддерживать и финансировать альтернативные формы взаимодействия.

- новая форма коррупции – Э-коррупция

Внедрение ЭП может привести к «переквалификации» коррупции, продвижению новых источников дохода для коррумпированных чиновников. Э-коррупция заключается в том, что государственные служащие могут воспользоваться преимуществами и возможностями новых ИКТ для реализации личных интересов, противоречащих интересам общества. Источником Э-коррупции является асимметрия между специалистами в области ИКТ и остальными чиновниками, не способными с ними конкурировать.

- проблемы психологического характера.

При традиционной системе оказания услуг, государственный служащий символизирует государство, является его живым воплощением. Эти традиции очень сильны в России, заложены в русской ментальности. В электронном государстве гражданин не сталкивается с управлением аппаратом, все транзакции происходят через Интернет. Поэтому государство приобретает оторванный от реальности, абстрактный характер.

И наконец, в четвертом параграфе – «Развитие электронного правительства на уровне субъекта РФ. Электронное правительство в Ростовской области» – предпринята попытка анализа Интернет-порталов органов государственной власти на уровне субъекта РФ.

Рассмотрены этапы внедрения ЭП на региональном уровне. К ним относятся создание механизма межведомственного информационного обмена, установление различных форм взаимодействия с гражданами и завершающий этап – дистанционная оплата электронной услуги.

Современным методологическим подходом организации этого взаимодействия является принцип «одного окна». Этот принцип возник в организациях частного сектора, работающих в финансовой сфере. В его основе лежит принцип работы супермаркета. Основная идея заключается в том, чтобы предоставить гражданину весь комплекс государственных услуг в одном месте.

Процесс взаимодействия граждан с государством посредством новых ИКТ и Интернет неразрывно связан с проблемой качественных изменений государственного управления, с необходимостью разработки новых социокоммуникативных механизмов согласования интересов субъекта и объекта. Только после этого можно будет выполнять весь цикл оказания государственной услуги через Интернет.

Развития ЭП в российских регионах происходит крайне неравномерно. На этот процесс оказывают влияние множество факторов: развития экономики, бизнеса, средний уровень дохода на душу населения и даже социокультурные особенности. Успех внедрения ЭП-проектов строится по определенным принципам. Важным является принцип доминирования организационных изменений над инфокоммуникационными.

Суть этого принципа заключается в том, что центральной частью процесса создания ЭП является не информатизация и компьютеризация органов государственной власти, а административная реформа. Как показывает опыт внедрения ЭП в тех странах мира, которые добились на этом пути серьезных позитивных результатов, последние были достигнуты не столько благодаря развитию ИКТ, сколько благодаря радикальному изменению в самой парадигме государственного управления.

Кроме того, следует отметить принцип достижения быстрых побед и принцип незавершённости деятельности по созданию ЭП.

Первый принцип заключается в том, что на каждом этапе реализации комплексного проекта по ЭП лучше начинать с тех преобразований, которые повлекут за собой быстрый и убедительный эффект. Для этого необходимо разбить весь проект на несколько этапов с ясно сформулированными промежуточными целями и задачами, а также условиями для их достижения. Выполнение очередного этапа и получение конкретного результата будет означать еще одну быструю победу на пути к комплексному внедрению ЭП-системы. Второй принцип рассматривает ЭП как частный случай более общего процесса – процесса совершенствования системы государственного

управления. Процесс совершенствования государственного управления не может быть завершён никогда. Это свойство распространяется и на ЭП-системы. Можно говорить об относительной завершённости процесса внедрения ЭП, если созданы основные, базовые характеристики, однако в ходе функционирования этой базовой версии неизбежно потребуется ее развитие и модернизация. Потребность в ЭП будет расти там, где оно итак развито. Это обусловлено тем, что каждый уже функционирующий ЭП-сервис инициирует необходимость его дополнения и развития.

Также в ходе диссертационного исследования автором был подробно рассмотрен процесс внедрения и развития ЭП в Ростовской области.

Ростовская область по данным на июль 2010 г. занимает 8-е место в России по темпам внедрения сети телекоммуникационной связи<sup>12</sup>. Все органы государственной власти в единое информационное пространство предстоит объединить к 2014 году. Вопрос появления полноценного ЭП в регионе является одной из приоритетных задач. В Ростовской области утверждена долгосрочная целевая программа «Развитие и использование информационных и телекоммуникационных технологий»<sup>13</sup>, рассчитанная на 2010-2013 годы. Главная цель программы - расширение возможности доступа граждан к информации для реализации своих конституционных прав и повышение качества предоставления государственных услуг гражданам и организациям Ростовской области.

Внедрение ЭП и повышение уровня и качества использования информационных и телекоммуникационных технологий в Ростовской области позволит повысить уровень и качество жизни населения. Поскольку эти процессы напрямую повлекут за собой увеличение уровня инвестиционной привлекательности региона и, как следствие, социально-экономическое развитие.

---

<sup>12</sup> [http://www.eos.ru/eos\\_deopr/eos\\_deopr\\_intesting/detail.php?ID=73007&SECTION\\_ID=595](http://www.eos.ru/eos_deopr/eos_deopr_intesting/detail.php?ID=73007&SECTION_ID=595) (дата обращения 18.06.2011 г.)

<sup>13</sup> <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=91306> (дата обращения 18.06.2011 г.)

В **Заключении** кратко подводятся итоги диссертационного исследования, делаются общие выводы, в частности о том, что ЭП представляет собой организационно-управленческую инновацию, новый способ организации и развития системы государственного управления. ЭП присуща ориентация на принципиально более тесную связь с гражданами, кардинальное улучшения показателей получения полезных результатов деятельности чиновников и государственных органов.

Тем не менее, автор полагает, что создание ЭП в России сдерживается как ввиду низкого уровня развития информационного общества, так и ввиду политico-административных проблем, доказывает необходимость совершенствования государственной политики в данной сфере.

Распространение ЭП в значительной степени зависит от готовности использования интерактивных сервисов населением и бизнес структурами, возможностей доступа к Интернет и непосредственно связано с уровнем благосостояния граждан и социально-экономическим развитием российских регионов.

В **Приложении** приводятся адреса официальных веб-порталов органов государственной власти, функционирующих в российских регионах по состоянию на 01.01.2011г.

### **III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ.**

**Публикации в периодических научных изданиях, рекомендуемых ВАК РФ:**

- 1) Шустова М.С. Электронное правительство и электронная демократия в России. // Гуманитарные и социально-экономические науки. - № 3, 2011. г. Ростов-на-Дону: Изд-во Северо-Кавказского научного центра высшей школы ФГОУ ВПО «Южный Федеральный Университет» С. 97-101 – 0,3 п.л.
- 2) Шустова М.С. К вопросу внедрения электронного правительства и электронной демократии в Европе. // Общество и право. - № 2, 2011. г.

Краснодар: Изд-во Краснодарского университета МВД России С. 273-277 – 0,3 п.л.

**Публикации в других научных периодических изданиях:**

- 3) Шустова М.С. E-government и борьба с коррупцией: новые вызовы информационного общества. // Альманах современной науки и образования. – № 5, 2011 г. Тамбов: Изд-во Грамота С. 25-27 – 0,2 п.л.
- 4) Шустова М.С. Роль электронного правительства в борьбе с коррупцией. // Материалы II ростовского молодежного научно-практического форума «Молодежная инициатива - 2011» 13 мая 2011 г. Ростов-на-Дону, Изд-во Южного Федерального Университета С. 71-73 – 0,2 п.л.
- 5) Шустова М.С. Электронное правительство: европейский опыт и российская действительность. // Труды аспирантов и соискателей Южного Федерального Университета, том XVI, 2011г., г. Ростов-на-Дону, Изд-во Педагогического института Южного Федерального Университета С. 344-347 – 0,3 п.л.
- 6) Шустова М.С. Электронное правительство и методы урегулирования конфликтов. // Философская инноватика и междисциплинарные проблемы современной конфликтологии. Сборник научных трудов, 2011г. г. Ростов-на-Дону, Изд-во Южно-Российского института – ф-ла РАНХиГС С. 340-343 – 0,2 п.л.
- 7) Шустова М.С. Концепции соперничества и заинтересованных лиц в исследовании электронных правительственные систем. // Материалы научной конференции кафедры конфликтологии ЮФУ «Конфликты и безопасность в трансформирующемся обществе» выпуск № 2, 2011 г., г. Ростов-на-Дону, Изд-во Южного Федерального Университета С. 146-152 – 0,4 п.л.
- 8) Шустова М.С. Проблемы развития электронного правительства на уровне субъекта РФ. // Материалы научной конференции кафедры конфликтологии ЮФУ «Конфликты и безопасность в

- трансформирующемся обществе» выпуск № 3 2011 г., г. Ростов-на-Дону, Изд-во Южного Федерального Университета С. 200-216 – 0,4 п.л.
- 9) Шустова М.С. Внедрение и развития электронного правительства в Ростовской области. // Современные научные исследования и инновации. – Сентябрь, 2011. [Электронный ресурс]. URL: <http://web.s nauka.ru/issues/2011/09/2425>

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования «Южный Федеральный  
Университет»

Автореферат

Диссертации на соискание ученой степени  
кандидата политических наук

ШУСТОВОЙ Марины Сергеевны

Тема диссертационного исследования:  
«Электронное правительство: содержательная характеристика  
политической системы современной России»

Научный руководитель  
КОНОВАЛОВ Валерий Николаевич  
доктор философских наук, профессор

Изготовление оригинал-макета  
Шустова Марины Сергеевны

---

Бумага офсетная. Печать цифровая. Формат 60x84/16.  
Гарнитура «Times». Усл. печ. л. 1.3.  
Заказ № 3. Тираж 100 экз.  
Отпечатано ИП Беспамятнов С.В.  
344000, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 174

---