

*На правах рукописи*



**Идиатуллина Анжелика Маратовна**

**ГОСУДАРСТВЕННО-АДМИНИСТРАТИВНОЕ  
УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ВИРТУАЛИЗАЦИИ  
ОБЩЕСТВА**

Специальность 22.00.08 - социология управления

**А в т о р е ф е р а т**

**диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук**

Казань  
2005

Диссертация выполнена на кафедре государственного, муниципально-  
го управления и социологии Казанского государственного технологи-  
ческого университета

Научный руководитель:

доктор социологических наук,  
профессор

**Тузиков Андрей Римович**

*Официальные оппоненты:*

доктор социологических наук,  
профессор

**Исламшина Таслима Гайсиевна**

кандидат социологических наук,  
доцент

**Ерофеев Сергей Арсеньевич**

Ведущая организация:

Институт социально-политических исследований РАН, г.Москва

Защита состоится « 2 » ноября 2005 г. в 14.00 часов  
на заседании диссертационного Совета К 212.080.02 по защите дис-  
сертации на соискание ученой степени кандидата социологических  
наук в Казанском государственном технологическом университете по  
адресу: 420020, г.Казань, ул Сибирский тракт, 12, КИГУ, корп. Д, ауд.  
302.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке  
Казанского государственного технологического университета.

Автореферат разослан « 1 » ноября 2005 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
доктор политических наук, профессор



К.С. Идиатуллина

2006-4  
14627

2185303

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** В настоящее время сеть Интернет становится неотъемлемым атрибутом взаимодействия как на неофициальном (бытовом), так и на официальном уровне. Все большее число бизнес-структур переходят на автоматизированные системы управления, электронный документооборот, взаимодействие посредством сети Интернет.

Процесс внедрения информационно-коммуникативных технологий и широкого использования сети Интернет существенным образом затрагивает и процессы государственного управления. На государственном уровне все большее число стран стремятся перевести в режим «онлайн» как ведомственное взаимодействие, так взаимодействие между правительственными структурами и гражданами. Происходящие в мире перемены не оставили в стороне и Россию. На федеральном уровне и практически во всех субъектах Российской Федерации приняты программы и концепции информационного развития, внедрения компьютерных технологий и сети Интернет в государственных органах и органах местного самоуправления.

Во многих странах происходит переосмысление основ государственного управления, поскольку традиционная модель испытывает тенденцию снижения доверия со стороны граждан. Широкое распространение получили идеи «постбюрократической организации», то есть отказа от традиционной иерархической структуры управления в пользу горизонтальных отношений партнерства, перехода от «логики учреждения» к «логике обслуживания», к развитию «нового государственного менеджмента», где гражданин рассматривается как «клиент» государственных учреждений, реализующий свои права потребителя государственных услуг. Приобрели новую актуальность вопросы участия граждан в управлении, открытости управленческих структур.<sup>1</sup>

Все это приводит к поиску новых форм административной организации и государственного управления, новых форм и технологий организации государственно-административного управления в частности.

Наряду с другими составляющими проектов реформирования

<sup>1</sup> Государственная служба / Отв. редактор А. Б. Оболонский. М., 2000. С.29-39.



государственного управления широкое распространение получила концепция «электронного правительства» (e-government), призванная усовершенствовать процессы государственно-административного управления. Данная концепция, возникшая в западных странах, основана на идее, что государство — это институт, оказывающий услуги на благо общества. И в соответствии с этим подходом государство, подобно крупной корпорации, должно стремиться к тому, чтобы удовлетворять интересы, прежде всего, своих акционеров. С этой целью госорганы должны повышать эффективность своей деятельности, так же, как корпорация должна совершенствовать модели работы, заменяя прежние, на более технологичные и эффективные.<sup>2</sup>

Повсеместное внедрение информационно-коммуникативных технологий рассматривают как решающий шаг от индустриального общества к постиндустриальному (информационному) обществу. Но в 1990-х годах сформировалась новая группа теорий общественных изменений — теорий виртуализации, пытающихся по-новому интерпретировать роль информационно-коммуникативных технологий в процессе трансформации общества.

В этой связи приобретает значение выявление форм и технологий государственно-административного управления в условиях виртуализации общества, на основе анализа мирового и отечественного опыта.

**Степень научной разработанности темы.** Изучение данной темы потребовало привлечение широкого круга источников и литературы, содержащих теоретические концепции общественных изменений и изменения форм и технологий организации процесса государственного администрирования в условиях широкого применения информационно-коммуникативных технологий.

Прежде всего, необходимо отметить «пророка электронной коммуникации». М.Маклюэна, представившего трехступенчатую модель всемирной истории, в которой третьей эпохой выступает эпоха информационного индивида в условиях победы электронной (аудиовизуальной) коммуникации, повышающей интеллектуальные способности и творческий характер личности.

В целом, научные исследования, концентрирующие происхо-

---

<sup>2</sup> Дзялошинский И. К информационной открытости власти // <http://www.steda-mag.ru/mag/22/11.shtml/>



дающие в обществе изменения в связи с широким применением информационно-коммуникативных технологий можно разделить по следующим направлениям.

Классические труды теоретиков постиндустриального (информационного) общества. Наиболее популярной в конце XX столетия являлась концепция постиндустриального общества Д.Белла<sup>3</sup>, имевшая множество вариаций – теория «информационного общества» Й.Масуды<sup>4</sup>, теория «супериндустриальной цивилизации» Э.Тоффлера<sup>5</sup>, теория «сетевого общества» М.Кастельса<sup>6</sup>.

Также необходимо отметить российских исследователей информационного общества Г.Л.Смолян и Д.С.Черешкин<sup>7</sup>, Ю.А.Алексеева,<sup>8</sup> выделяющие основные его признаки.

В 1990-х годах сформировалась новая группа теорий общественных изменений – теории виртуализации. В данном случае – это, так называемые, техноцентристские модели виртуализации, предложенные А.Бюлем, А.Крокером, М.Вэйштейном и М.Паэту. «Теория виртуального класса» А.Крокера и М.Вэйштейна, которая является приложением постмодернистских концепций исчезновения реальности. Согласно им в процессе обмена электронно-цифровыми сигналами происходит отчуждение человека от собственной плоти, при этом в качестве виртуализирующих технологий рассматриваются не только компьютерные технологии и сеть Интернет.

Одним из первых предложил термин «виртуализация общества» А.Бюлем. Согласно ему «Виртуальное общество – это общество, где производство, распределение и коммуникация осуществляются в виртуальных пространствах или в киберпространстве». М.Паэту в

---

<sup>3</sup> Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. – М., 1999.

Белл Д. Социальные рамки информационного общества/Новая технологическая волна на Западе. – М. -1986. Публикация на сайте UDC.com.ua

<sup>4</sup> Masuda Y. The information society as post-industrial society. Tokyo -1980.

<sup>5</sup> Тоффлер Э. Третья волна. – М., 2002.

<sup>6</sup> Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура – М., 2000.

Кастельс М. Становление общества сетевых структур//Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология/Под ред. В.Л.Иноземцева. - М., 1990

<sup>7</sup> Черешкин Д.С., Смолян Г.Л. О формировании информационного общества в России // Информационные ресурсы. 1998. - №1.

<sup>8</sup> Алексеева Ю.А. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество - 1999 - №1.

своей теории «виртуализации социального» гиперпретирует возникновение гиперпространства сети Интернет как результат «использования» обществом новых форм коммуникации для самовоспроизводства – аутопойесиса (по теории Н.Лумана).

В России одним из первых теоретиков «виртуализации общества» является Д.В.Иванов, предлагающий социоцентристскую модель виртуализации. Он рассматривает процесс виртуализации (симуляции) в основных институциональных сферах, оформившихся в эпоху Модерна: экономике, политике, науке, искусстве, семье.

Что касается исследования особенностей государственного управления в условиях широкого применения информационно-коммуникативных технологий, то здесь следует отметить В.И.Дрожжинова<sup>9</sup>, рассматривающего концептуальные основы строительства электронного правительства. И.Т.Жукова, И.Р.Агамирзян, Л.В.Сморгунов<sup>10</sup> предлагают типологию основных этапов внедрения проектов электронного правительства. А.В.Данилин<sup>11</sup> рассматривает основные архитектурные компоненты электронного правительства и их технологическое решение.

Несмотря на существующее разнообразие работ, в которых исследуется функциональное назначение электронного правительства, и проводится анализ основных этапов внедрения данных проектов, на примере различных стран, непроработанным остается смысловое содержание самого термина «электронное правительство» с точки зрения функционального назначения и технологий реализации на практике. Открытым также является вопрос относительно особенностей и технологий осуществления государственного администрирования на

---

<sup>9</sup> Дрожжинов В.И. Электронное правительство// Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт/ А.В. Гиглавы, Ю.М. Горностаев, В.И. Дрожжинов, С.Н. Сериков, А.А. Штрик. Под ред. В.И. Дрожжинова. – М., 2002. – С.11-60.

<sup>10</sup> Жукова Т.И. Электронное правительство: реальность и перспективы/ Социальное мышление и деятельность: влияние новых интеллектуальных технологий. Тезисы симпозиума системного анализа Российской Академии наук – М., -2004. –С 355-381. Агамирзян И.Р. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства/ http  
Сморгунов Л.В. Электронное правительство: этапы становления и сравнение опыта/

<sup>11</sup> Данилин А.В. Технологии интеграции государственных информационных систем и организаций межведомственной о взаимодействия/ [www.microsoft.com/rus/government/](http://www.microsoft.com/rus/government/)

практике с точки зрения социоцентристской концепции виртуализации общества.

**Цель** исследования – выявить особенности государственно-административного управления в условиях виртуализации общества.

Для достижения цели исследования были поставлены следующие задачи:

- осуществить комплексный анализ теорий общественных изменений, происходящих в связи с повсеместным внедрением информационно-коммуникативных технологий;
- выявить формы государственно-административного управления, как составного элемента государственного управления;
- на основе анализа мирового опыта реализации проектов электронного правительства, исследовать архитектуру и технологии электронного правительства;
- показать особенности смысла и содержания проекта «электронного правительства» в РФ на основе анализа федеральных нормативно-правовых актов и методической литературы, устанавливающих и регулирующих порядок применения информационно-коммуникативных технологий в государственных органах и закладывающих основы формирования электронного правительства;
- изучить особенности трактовки смысла и содержания проекта «электронного правительства» в российском масс-медийном пространстве.

**Объект** исследования – государственное управление в условиях масштабного внедрения информационно-коммуникативных технологий.

**Предмет** исследования – особенности государственно-административного управления в условиях виртуализации общества.

**Теоретико-методологическая основа работы.** При написании диссертационной работы автор опирался на феноменологический подход в его конструкционистской версии.

В частности концептуально работа базируется:

- на социоцентристской теории виртуализации общества Д.В. Иванова, согласно которой «виртуализация – это любое замещение реальности ее симуляцией/образом – не обязательно с помощью компьютерной техники, но обязательно с применением логики виртуальной реальности... Не компьютеризация жизни виртуализирует общество, а виртуализация общества компьютеризирует жизнь»;

- на идеях Ж.Бодрийяра относительно процессов виртуализации в области общественных процессов;

- на концепции конструирования социальной реальности П.Бергера и Т.Лукмана.

В соответствии с общеметодологической основой работы мы опирались на такие специальные социологические методы, как контент-анализ и неформализованное интервью. Также использовался метод вторичного анализа данных социологических исследований в области внедрения проектов электронного правительства.

Кроме того, в ходе написания работы использовались общенаучные методы анализа – формально-логический, сравнительный, метод систематизации.

**Источниковая и эмпирическая база.** Прежде всего, это нормативно-правовые акты РФ и методическая литература, устанавливающие и регулирующие порядок применения информационно-коммуникативных технологий в государственных органах и закладывающие основы формирования электронного правительства. Важным источником также явились интервью, опубликованные в средствах массовой информации, затрагивающие предмет исследования и информация, опубликованная на сайтах федеральных и региональных органов государственного управления.

Эмпирическую базу диссертации составили результаты исследования двадцати восьми Интернет-представительств (сайтов) федеральных органов исполнительной власти РФ (остальные федеральные органы исполнительной власти на момент написания работы не имели Интернет-представительств). Критерием отбора являлось то, что сайты федеральных государственных органов являются образцом для воспроизводства архитектуры электронного правительства на региональном уровне.

Также эмпирическую базу исследования составили публикации относительно применения информационно-коммуникативных технологий в государственно-административном управлении. Основную аналитическую выборку составили публикации в «Российской газете» за период с 2002 по июнь 2005 гг. Выборка осуществлялась с учетом того, что «Российская газета» является официальной федеральной газетой, публикующей не только информационные статьи, но и интервью, и нормативно-правовые акты. Кроме того, данное издание явля-

еся «обязательным» для чтения служащими государственных учреждений.

Анализ указанных источников позволил выявить особенности презентации проекта «электронное правительство» в Российской Федерации.

Помимо результатов, полученных автором самостоятельно, в работе использованы данные других эмпирических исследований, касающихся предмета исследования. Вспомогательным источником информации явились результаты исследования «Оценка э-правительств: глобальные перспективы», проведенного в 2001г. в рамках ООН, Интернет-тестирование правительственных и политических сайтов стран Евросоюза, проведенного в 2001г. в рамках исследовательского проекта в Амстердамско-Маастрихтском летнем университете, данные опроса относительно информированности и отношения населения к проектам и мероприятиям ФЦП «Электронная Россия», проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) в 2003г., результаты анализа «правительственных» Интернет-порталов субъектов Российской Федерации, проведенного компаниями «Рос-БизнесКонсалтинг» и «Пресс Консалтинг» в 2002г.

**Научная новизна** диссертационного исследования определяется как постановкой самой научной проблемы, так и полученными результатами. Данная работа представляет собой одно из первых в отечественной социологии и управления социологическое исследование, в котором государственное управление рассматривается в контексте соционегристской теории виртуализации общества. Элементы новизны также заключаются в следующем:

- уточнены понятия «электронное правительство», «электронное руководство» как отражающие сущность основных форм государственного управления в условиях широкого применения информационно-коммуникативных технологий и составляющих «электронной демократии»;

- сам проект электронного правительства изучен с позиции конструкционизма и рассматривается как форма государственно-административного управления, способствующая объективизации представлений граждан о системе государственно-административного управления;

- на основе сравнительного анализа, процессов реализации проектов

электронного правительства в мире, систематизирована информация относительно архитектуры и технологий электронного правительства; - выявлены особенности презентации проекта «электронное правительство» в РФ как фактора успеха реализации на практике.

### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Особенностью системы государственного управления и самого процесса государственного управления в условиях виртуализации общества с позиций социоцентристской теории, является то, что они также частично виртуализируются и получают дополнительное средство осуществления транзакций и конструирования своего образа -- информационно-коммуникативные технологии.

2. Современные информационно-коммуникативные технологии позволяют создавать симулякры искусственно созданные объекты, производящие эффект реально существующего объекта – виртуальный аналог. Применительно к процессу государственного управления симулякр государственного органа является не средством, возводящим в степень процесс виртуализации, а средством конструирования «нового - обьективированного образа» государственного аппарата и процесса государственного управления, как его непосредственной практической деятельности.

3. В условиях виртуализации общества государственное управление в единстве его составляющих - государственно-политическое управление и государственно-административное управление - принимает новые формы.

Основной формой виртуализации государственно-административного управления и средством объективизации его образа выступает симулякр «электронное правительство».

4. В целях более эффективной реализации проекта «электронного правительства» необходимо построение единой архитектурной модели, объединяющей все государственные структуры и обеспечивающей предоставление государственных услуг по принципу «одна точка входа» на общегосударственном уровне.

5. Наряду с другими факторами успеха реализации проекта «электронное правительство» на практике, большое значение имеет фактор «Презентация проекта». Данный фактор подразумевает особенности раскрытия смысла и содержания проекта в федеральных нормативно-правовых актах и методической литературе, устанавли-

вающих и регулирующих порядок применения информационно-коммуникативных технологий в государственных органах и закладывающих основы формирования электронного правительства, а также особенности трактовки смысла и содержания проекта в масс-медийном пространстве. Презентация является не только руководством к действиям, но и ключом к пониманию актуальности внедрения подобного проекта в Российской Федерации.

Существующая презентация электронного правительства Российской Федерации не может способствовать в нужной мере эффективной реализации проекта на практике.

**Практическая значимость** диссертационного исследования состоит в том, что положения и выводы диссертации могут быть использованы руководителями органов исполнительной власти и государственно-административного управления в процессе реализации проектов электронного правительства.

Кроме того, материалы исследования могут быть востребованы для разработки курсов по социологии управления, социологии массовой коммуникации, политической социологии, государственному и муниципальному менеджменту в процессе обучения специалистов в сфере государственного и муниципального управления, специалистов по связям с общественностью, журналистов и других специальностей социально-гуманитарного профиля.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения, идеи и выводы диссертационного исследования освещены в публикациях и изложены в выступлениях на научных конференциях: региональная научно-практическая конференция «Социальное управление и регулирование в трансформирующемся обществе» (18 марта 2003г., Казань, КИТУ); всероссийская научно-практическая конференция «Научные основы формирования компетентного специалиста в системе непрерывного профессионального образования» (9 октября 2003г., Казань, КСЮИ); всероссийская научно-практическая конференция «Реализация государственной молодежной политики: региональный опыт» (24-26 ноября 2004г., Казань); межвузовская научно-практическая конференция «Социально-экономические и историко-правовые проблемы современного российского общества» (май 2005г. Казань).

Основные результаты и положения обсуждены на заседании

кафедры государственного и муниципального управления, социологии Казанского государственного технологического университета.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя шесть параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы, приложений. Работа представлена на 200 страницах компьютерного текста, список источников и литературы состоит из 168 наименований.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формулируются цели и задачи, объект и предмет исследования, излагаются теоретико-методологические основы и методы исследования, характеризуется эмпирическая база исследования, раскрывается его научная новизна, практическая значимость, излагаются положения, вносимые на защиту, и апробация результатов исследования.

В первой главе **«Теоретико-методологические основы изучения феномена «виртуализации» общества и государственного управления»** раскрыты методологические подходы для исследования процессов государственно-административного управления в условиях виртуализации общества; выявлены и концептуализированы формы виртуализации государственного управления в целом и государственно-административного управления в частности.

В параграфе 1.1. **«Концептуализация общественных изменений в современной социологической теории»** осуществлен анализ основных подходов к исследованию роли информационно-коммуникативных технологий в современном обществе.

Происходящие технологические изменения и их последствия концептуализируют по-разному.

Чаще всего распространение компьютерных и Интернет технологий рассматривают как решающий шаг от индустриального общества к постиндустриальному, на пути к информационному обществу - обществу, где основную ценность имеет информация, а информация - это знание (Д. Белл, М. Порат, И. Масуда, О. Тоффлер, Т. Стоуньер, Р. Катц, П. Дракер, М. Кастельс и другие).

В 1990-х годах сформировалась новая группа теорий обществен-

ных изменений «нового мира» теории виртуализации, в рамках которых следует выделить два основных направления: техноцентристские модели виртуализации - А.Крокер и М.Вэйштейн, А.Бюль, М.Паугау и социоцентристская модель виртуализации Д.В.Иванов. Техноцентристские теории виртуализации общества рассматривают виртуализацию либо как технологический процесс, имеющий социальные последствия, либо как процесс социальный, но опосредованный компьютерами. «В результате происходит фетишизация технологий виртуальной реальности, описание которых вытесняет собственно социологический анализ. Дать ответ на вопрос «откуда взялись изменения?» можно только, рассматривая виртуализацию как процесс социальный, как процесс изменения общества в целом, а не как создание «параллельной» виртуального общества».<sup>12</sup>

Согласно Д.В.Иванову в постмодернистскую эпоху трансформация общества приобретает совсем иной характер, чем предполагали теоретики информационного общества. В ходе модернизации складывается общество как система институтов. В эпоху Постмодерн происходит развенчание общества, поскольку происходит изменение характера восприятия существующей реальности и даже исчезновение всякого рода реальности – образования виртуальной реальности. «Виртуализация в таком случае это любое замещение реальности ее симуляцией/образом, не обязательно с помощью компьютерной техники, но непременно с применением логики виртуальной реальности»<sup>13</sup>

Таким образом, согласно социоцентристской теории виртуализации общества Д.В.Иванова, разработанной в рамках постмодернистского дискурса, информационно-коммуникативные технологии являются лишь дополнительным средством создания и трансляции образов в условиях происходящей в эпоху Постмодерн виртуализации общества.

Наиболее адекватным методологическим подходом для исследования процессов государственного управления в целом и государственно-административного управления в частности в условиях виртуализации общества является феноменологический подход в его конст-

---

<sup>12</sup> Иванов Д.В. Виртуализация общества СПб., 2000 С.18.

<sup>13</sup> Там же. С.19

рукционистской версии.

С позиций социоцентристской теории виртуализации общества, государство, политические и руководящие деятели, система государственного управления в целом и отдельные государственные органы в частности существуют в условиях развенствления общества (виртуализации общества), прежде всего, как образы. Данные образы складываются в умах граждан в процессе социальной коммуникации. Они «конструируются» в условиях ограниченности и избирательности представления информации в масс-медиа, ограниченности коммуникаций с государственными и политическими деятелями, с государственными органами.

Кроме того, особенностью системы государственного управления и самого процесса государственного управления в условиях виртуализации общества является то, что они также частично виртуализируются, поскольку уже не требуют постоянного личного контакта и получают дополнительное средство осуществления транзакций и конструирования своего образа – информационно-коммуникативные технологии. Виртуальное государственное управление представляет собой воздействие «кибер-государственного органа» на «кибер-гражданина». «Кибер-государственные органы» осуществляют свою деятельность посредством транзакций, как между собой, так и с гражданами, представляя их себе как реально существующие объекты, так же и граждане, сидя за компьютером, видят виртуальный аналог государственного органа (сайт) и взаимодействуют с ним посредством сети Интернет как с реально существующим объектом.

Современные информационно-коммуникативные технологии позволяют создавать симулякры – искусственно созданные объекты, производящие эффект реально существующего объекта. По своей сути симулякр является виртуальным аналогом реально существующего объекта. Однако, на наш взгляд, применительно к процессу государственного управления симулякр государственного органа является не средством, возводящим в степень процесс виртуализации с точки зрения постмодернистского дискурса, а средством конструирования «нового - объективированного образа» государственного аппарата и процесса государственного управления, как его непосредственной практической деятельности.

В параграфе 1.2. «Формы виртуализации государственного

**управления - концептуализация понятия «электронное правительство»** обосновывается положением о том, что «электронное правительство» является формой виртуализации государственно-административного управления; конкретизируются понятия «электронное правительство» и «электронное руководство», как составные элементы «виртуального государственного аппарата» и «электронной демократии».

В условиях виртуализации общества государственное управление в единстве его составляющих - государственно-политическое управление и государственно-административное управление - принимает новые формы.

Основной формой виртуализации государственно-административного управления и средством объективизации выступает симулякр «электронное правительство».

*Электронное правительство (e-government)* - организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации. Использование этих же средств обеспечивает предоставление полного комплекса государственных услуг всем категориям граждан (пенсионерам, рабочим, бизнесменам, государственным служащим и др.) и информирование их о работе государственных органов. Включает в себя:

- свободу доступа граждан к государственной информации;
- перевод государственных структур на безбумажное делопроизводство;
- установление для всех организаций показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, проводимый как парламентом, так и гражданами;
- введение в государственном секторе пластиковых карт для идентификации служащих, перечисления им зарплаты, расчетов по командировкам и т. д.

Электронное правительство способствует объективизации образа<sup>14</sup> системы государственно-административного управления в целом:

1) за счет широкого доступа граждан к информации по всем вопросам жизнедеятельности, в том числе путем обеспечения обратной связи -

---

<sup>14</sup> **Образ** субъективно сформировавшиеся представления о том или ином объекте, явлении или процессе.

запросы на информацию;

2) за счет обеспечения большего числа коммуникаций между государственными органами и гражданами в интерактивном режиме.

Проекты электронного правительства направлены на усовершенствование деятельности именно исполнительной составляющей государственного аппарата. Одна из важнейших целей электронного правительства – это расширение участия граждан в жизни общества посредством широкого доступа к информации по всем направлениям жизнедеятельности общества и деятельности государственных органов. Но обратная связь с гражданами по вопросам принятия каких-либо управленческих решений на уровне государства – это электронное руководство – форма виртуализации государственно-политического управления. В совокупности «электронное правительство» и «электронное руководство» два основных компонента «электронного государственного аппарата» и «электронной демократии».

В целом считаем, что разброс в трактовке самого термина «электронное правительство» во многом связан с отсутствием теоретического сопоставления данного понятия с понятиями «государственно-политическое и государственно-административное управление» в чисто теоретическом плане.

Во второй главе **«Проект «электронное правительство»: мировой опыт»** представлена информация, систематизированная на основе анализа мирового опыта реализации подобных проектов, относительно архитектуры и технологий электронного правительства; здесь же раскрываются основные направления развития проектов электронного правительства в мире.

В параграфе 2.1. **«Архитектура электронного правительства»** дается анализ архитектурной модели электронного правительства и технологий осуществления процесса виртуального государственно-административного управления на основе анализа мирового опыта в области разработки и реализации проектов «электронного правительства».

Как было уже отмечено, симулякр «электронное правительство», как основная форма виртуализации государственно-административного управления, способствует объективизации образа системы государственно-административного управления в целом. Дополнительным подтверждением данного тезиса является то, что элек-

тронное правительство имеет в своей основе единую архитектуру построения. *Архитектурная модель электронного правительства* демонстрирует, каким образом отдельные государственные структуры с их частными инициативами по использованию информационных технологий для предоставления услуг гражданам вписываются в общую модель, а также отображает роль правительственного портала и единой инфраструктуры интеграции ведомственных информационных систем.<sup>15</sup>

В целом, «единство» архитектуры электронного правительства проявляется в том, что она:

- представляет электронное правительство как единое целое вне зависимости от того, какое учреждение выполняет ту или иную функцию управления или по какому каналу доставляется услуга госоргана;
- формирует общий, единый для всех госорганов набор архитектурных правил и принципов, критериев построения эффективных деловых процессов и информационно-коммуникативных систем, общий набор рекомендуемых стандартов, прикладных и базовых ИТ-компонентов;
- рассматривает цели и процессы деятельности госорганов в системном единстве с необходимой информацией и средствами информационно-коммуникативных технологий, которые обеспечивают эффективность выполнения этой деятельности.<sup>16</sup>

Иными словами архитектура показывает, каким образом виртуализируются процессы государственно-административного управления, то есть посредством каких технологий и каким образом достигается основная цель внедрения подобных проектов.

Внедрение электронного правительства подразумевает качественные изменения:

- 1) в процессе реализации интрафункций на уровне отдельного органа как организации с присущей ей системой управления, интегрирован-

---

<sup>15</sup> Данилин А.В. Технологии интеграции государственных информационных систем и организаций межведомственного взаимодействия – С.8-9/ <http://www.microsoft.com/rus/government>

<sup>16</sup> Разработка типовых требований к процессам информатизации органов государственной власти, включая разработку единой методологии построения «электронного правительства»/ Фонд экономических исследований «Новая экономика», Фонд поддержки системного проектирования, стандартизации и управления проектами (ФОС-ІАС)// <http://www.neweco.ru>

пой в общую систему государственно-административного управления: межведомственное взаимодействие G2G (Government to Government) и внутриведомственное взаимодействие G-I (правительство - внутренние компоненты - Government - Internal);

2) в процессе реализации инфрафункций системы государственно-административного управления, предполагающих процесс взаимодействия с гражданами: G2B (правительство/бизнес - Government to Business G2B) и G2Z (правительство/граждане - Government to Citizen) – родственное понятие G2C (правительство/потребитель - Government to Consumer).

Данные изменения предполагают внедрение различных технологий электронного правительства - технологий виртуализации государственно-административного управления как практической деятельности. Основными технологиями электронного правительства являются: э-документооборот, интегрированные ведомственные и межведомственные информационные системы и базы данных, автоматизированные системы управления, сайты/порталы.

В целях эффективной реализации и дальнейшего функционирования электронного правительства необходимо построение специальной интегрированной архитектуры электронного правительства.

В параграфе 2.2. **«Текущее состояние развития проектов «электронного» правительства» в мире»** приводятся классификации этапов развития электронного правительства, и дается сравнительный анализ мировых инициатив в области внедрения электронного правительства.

Необходимо отметить, что в последние несколько лет наблюдается повышенная активность многих стран мира в области разработки и практического внедрения проектов электронного правительства. Однако результаты исследований в данной области показывают, что в настоящее время пока нет стран, которые демонстрируют самый высокий уровень развития электронного правительства, в большинстве случаев проекты находятся лишь на начальных этапах развития. Но, несмотря на различия в уровнях развития, общепризнанно на мировом уровне, что любая стратегия в области электронного правительства должна быть понятна всем субъектам процесса реализации, должна учитывать степень готовности различных государственных органов и существующих уровней государственного управления к совместной

работе.

Проведенный сравнительный анализ мировых инициатив в области внедрения проектов электронного правительства показал, что большинство стран стремятся к построению архитектурной модели, объединяющей все государственные структуры в единую информационно-коммуникативную сеть и единый правительственный портал. Признается необходимость разработки единой архитектуры электронного правительства, методологии, правил и технических стандартов для достижения функциональной совместимости, которые создадут возможность для формирования комплексных потоков информации и данных, связывающих весь государственный сектор и организации взаимодействия с гражданами по принципу «одна точка входа» («одного окна»).

В условиях интегрированной архитектуры электронного правительства информация и службы могут быть организованы исходя из интересов граждан и представлены в соответствии с жизненными ситуациями или по тематическим областям, например, вступление в брак, рождение ребенка, трудоустройство и так далее. В итоге люди имеют возможность настроить портал государственных органов исходя из собственных потребностей, добавляя, обновляя и удаляя ссылки на конкретные службы.

Третья глава «**Механизм презентации электронного правительства в Российской Федерации**» посвящена исследованию особенностей трактовки и представления смысла и содержания деятельности электронного правительства в РФ как одного из факторов успешной реализации проекта «электронное правительство».

В параграфе 3.1. «**Проект «электронное правительство» в Российской Федерации**» осуществлен анализ федеральных нормативно-правовых актов и методической литературы, устанавливающих и регулирующих порядок применения информационно-коммуникативных технологий в государственных органах и закладывающих основы формирования электронного правительства в РФ.

Для того, чтобы симулякр «электронное правительство» начал эффективно работать и способствовал десубъективизации представлений граждан о системе государственного управления в целом и о системе государственно-административного управления в частности, необходимо учитывать целый ряд факторов, способствующих как успе-

ху, так и неудачам реализации проектов электронного правительства.

Нами был рассмотрен перечень факторов, препятствующих и способствующих реализации проектов «электронного правительства», выделенных Ричардом Хиксом на основе результатов онлайн-анализа «электронное правительство в странах с развивающейся/переходной экономикой», опубликованного в 2002г., и 26 конкретных примеров реализации проектов электронного правительства в странах с развивающейся/переходной экономикой, представленных в течение сентября-ноября 2002г. на сайте [www.egov4dev.org](http://www.egov4dev.org).<sup>17</sup>

На наш взгляд, наряду с факторами, предложенными Ричардом Хиксом, большое значение для успешной реализации инициатив в области внедрения электронного правительства, имеет фактор «Презентация проекта». Данный фактор предполагает раскрытие смысла и содержания проекта на официальном уровне и в масс-медийном пространстве. От того, качественно или нет проводится «Презентация проекта», зависит его будущее, поскольку она является не только руководством к действиям, но и ключом к пониманию актуальности внедрения подобного проекта в РФ как самими служащими государственных органов, так и населением.

Иными словами, указанный фактор в значительной мере связан с тем, каким образом раскрывается смысл и содержание проекта «электронное правительство»: 1) на федеральном уровне - в федеральных нормативно-правовых актах и методической литературе, устанавливающих и регулирующих порядок применения информационно-коммуникативных технологий в государственных органах и закладывающие основы формирования электронного правительства; 2) в российском масс-медийном пространстве.

Главной особенностью «Презентации проекта» электронного правительства в РФ является обилие информации и частое использование термина «электронное правительство». Однако анализ вышеуказанных источников позволяет сделать вывод о том, что в РФ нет понятно изложенной и точно определяющей основные направления функционирования концептуальной модели электронного правительства - единой архитектурной модели, отражающей основные техноло-

---

<sup>17</sup> Ричард Хикс Э-Правительство для развития. Удачные и неудачные примеры Э-Правительства: Факторная модель/ <http://www.mert.ru/extfiles>

гий электронного правительства, несмотря на достаточно широкое применение терминов «электронное правительство» и «единая архитектура электронного правительства». Тексты ФЦП «Электронная Россия» (на 2002 -2010 гг.) и Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов исполнительной власти до 2010 года, не позволяют четко понять, что же представляет собой электронное правительство как некая конструкция. То же самое в отношении единой архитектуры электронного правительства. Для человека, не разбирающегося в технической документации относительно применения информационно-коммуникативных технологий, достаточно сложно понять, каким образом идея электронного правительства будет реализована на практике.

В целом в РФ принята так называемая децентрализованная модель, когда каждый государственный орган самостоятельно внедряет «электронное правительство» на основе единых электронных административных регламентов и самостоятельно осуществляет процессы предоставления государственных услуг с использованием собственных Интернет-представительств - сайтов/порталов. В общую информационно-коммуникативную систему они будут объединяться на основе системы «Единая инфраструктура интеграции ведомственных информационных систем».

Но как будут отдельные государственные учреждения вписываться в общую модель предоставления государственных услуг, как будет и будет ли вообще, выстраиваться единый правительственный портал - не отражено ни в одном источнике.

Параграф 3.2. «Симулякр «электронное правительство» в российском масс-медийном пространстве» посвящен изложению результатов исследований двадцати девяти Интернет-представительств (сайтов) федеральных органов исполнительной власти и публикаций относительно применения информационно-коммуникативных технологий в государственно-административном управлении.

На основе вторичного анализа исследований относительно информированности и отношения населения к проектам и мероприятиям ФЦП «Электронная Россия» (на 2002-2010гг.) был сделан вывод о том, что население готово к активному взаимодействию с государственными органами посредством технологий электронного правительства.

Основная задача сейчас - грамотное объяснение функционального назначения электронного правительства как новой формы государственно-административного управления, а самое главное, механизмов взаимодействия граждан с «виртуальными государственными органами»/ симулякрами государственных органов. Данную задачу призваны выполнить прежде всего масс-медиа.

Проведенный нами анализ Интернет-представительств федеральных органов исполнительной власти показал, что в сети не представлен ни один «идеальный» образец построения сайта, соответствующего идее электронного правительства. Было выявлено, что из 77 федеральных органов, входящих в структуру федеральных органов исполнительной власти, собственными сайтами в сети Интернет представлены только 29. Это свидетельствует о достаточно низком уровне развития электронного правительства. При этом все представленные сайты соответствуют первому уровню сложности взаимодействия («информация»), поскольку отвечают всем требованиям информационной наполненности. 15 из представленных сайтов частично соответствуют второму уровню взаимодействия («взаимодействие – двусторонняя коммуникация»), поскольку лишь 7 из представленных сайтов позволяют получить информацию о процедуре оказания государственной услуги и «скачать» формы и бланки документов для подачи в соответствующие инстанции.

На втором этапе исследования была сделана попытка выявить, как представляется функциональное назначение электронного правительства и воплощение его на практике (технологии э-правительства). Контент-анализ официального федерального печатного издания – «Российская газета» за период с 2002 по июнь 2005гг., проведенный с этой целью, позволил сделать ряд выводов.

Было выявлено, что Российская газета как официальное федеральное издание, «обязательное» для чтения служащими государственных органов не может служить образцом качественной «Презентации проекта». В публикациях в основном идет описание опыта внедрения информационно-коммуникативных технологий в тех или иных органах государственной власти на разных уровнях, реализуемых, прежде всего, в рамках ФЦП «Электронная Россия» (на 2002-2010 гг.) и Административной реформы в РФ. В большинстве случаев упоминается ФЦП «Электронная Россия» и рассматриваются проблемы ее фи-

пансирования, говорится о необходимости проведения мероприятий, направленных на повышение эффективности деятельности государственных органов и внедрении э-документооборота и ЕГСУПД, системы э-закупок в рамках ФЦП и о реализованных на практике пилотных проектах.

Создается впечатление, что мероприятия, проводимые в рамках указанных программ -- это одно, а электронное правительство -- это нечто эфемерное, некая конструкция, с определенным функциональным назначением, но непонятно как реализуемая на практике. Сам термин «электронное правительство» фигурирует лишь в небольшом числе публикаций, при этом основная идея э-правительства представляется как широкое оснащение государственных органов информационно-коммуникативными технологиями. Лишь в незначительном числе публикаций отмечается необходимость внедрения таких технологий э-правительства, как: э-документооборот и единая информационно-коммуникативная система (ЕГСУПД); создание сайтов/порталов госорганов с последующей их интеграцией, о реализации на практике процессов предоставления интерактивных и транзакционных услуг.

Упоминание термина «единая архитектура электронного правительства» и интерпретация термина «единая архитектура электронного правительства» в публикациях -- отсутствует. Упоминание названий сайтов/порталов государственных органов в публикациях -- также отсутствует.

Таким образом, региональным органам власти не представлен ни один «идеальный» образец построения сайта, соответствующего идее внедрения электронного правительства. Каждый государственный орган выстраивает его так, как «считает нужным», учитывая лишь требования к информационному наполнению и необходимости организации обратной связи. Это свидетельствует о недостаточном понимании сути концепта «электронное правительство». Контент-анализ публикаций относительно электронного правительства и внедрения информационно-коммуникативных технологий в целом, размещенных в официальном федеральном печатном издании «Российская газета» показал, что представленная информация также не может способствовать эффективной реализации проекта на практике. Газета раскрывает основное функциональное назначение электронного правительства, но

не отражает ни архитектуры, ни технологий электронного правительства. Отдельные технологии раскрываются лишь при описании мероприятий реализованных в рамках ФЦП «Электронная Россия» (на 2002-2010гг.).

В заключении формулируются основные выводы, сделанные на основе диссертационного исследования, определяются перспективы исследования данной темы.

В приложении представлены программы эмпирических исследований, с описанием методов исследования.

Основные положения диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Идиатуллина А.М. Программа «Электронная Россия на 2002-2010гг.»: проблемы реализации в органах власти // Социальное управление и регулирование в трансформирующемся обществе: Сборник научных статей и сообщений. Казань: КГТУ, 2003. –С.72-75.
2. Идиатуллина А.М. Особенности обучения социальных работников в условиях виртуализации общества// Материалы всероссийской научно-практической конференция «Научные основы формирования компетентного специалиста в системе непрерывного профессионального образования» (9 октября 2003г., Казань, КСЮИ). -Казань: КСЮИ, 2003. - С.82-85.
3. Идиатуллина А.М. «Электронное правительство: новый менеджизм или тотальная компьютеризация?»//Социальное управление: реалии и проблемы российского общества. Сборник научных статей и сообщений. В 2ч. – Ч.2. –Казань: ЗАО «Новое знание», 2004. - С.157-160.
4. «Электронное правительство – новая модель государственного управления, ориентированного на граждан как потребителей государственных услуг»// Содержание и технологии социальной работы: региональный аспект. Сборник научных публикаций. -Казань: АСО (КСЮИ), 2005. –С.56-72.
5. Идиатуллина А.М. «Электронное правительство – новая модель государственного администрирования»//Социально- экономические и историко-правовые проблемы современного российского общества: Материалы межвузовской научно-практической конференции. -Казань: Издательство НПК «Рост», 2005. –С.131-136.