

На правах рукописи

ЯКОВЛЕВА Евгения Александровна

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ
МОДЕЛИ И ПОЛИТИЧЕСКАЯ СТРАТЕГИЯ
РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА**

*Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии*

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва – 2006

Работа выполнена на Кафедре политического анализа Факультета государственного управления Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

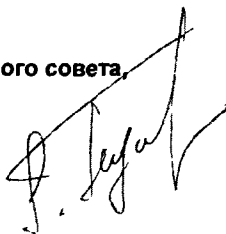
Научный руководитель:	кандидат философских наук, доцент Г.Л. КУПРЯШИН
Официальные оппоненты:	доктор философских наук, профессор Ю.В. ИРХИН кандидат политических наук, доцент Д.Н. ПЕСКОВ
Ведущая организация:	Российский государственный социальный университет

Защита состоится 20 июня 2006 года в 15 часов 20 минут на заседании диссертационного совета Д 501.001.27 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ, 1 корпус гуманитарных факультетов, аудитория 459.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале научной библиотеки МГУ им М.В. Ломоносова (1-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан 16 мая 2006 года.

Учёный секретарь диссертационного совета,
доктор политических наук, доцент



Г.В.

Пушкарёва

2006 А
11139

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Развитие информационных технологий становится сегодня важнейшим фактором жизни мирового сообщества. Их широкое распространение преобразует современную действительность, приводит к серьезным сдвигам в политической, экономической, социальной и культурной сферах.

Среди глобальных тенденций, обуславливающих актуальность данной тематики информационных технологий в целом и электронного правительства, в частности, необходимо отметить следующие.

Во-первых, процессы целенаправленного использования информационно-коммуникативных технологий, как одной из движущих сил совершенствования государственного управления, начались несколько десятков лет назад практически одновременно в целом ряде западных и восточных государств. Информационно-коммуникативные технологии стали основой для глобализации, растет их влияние на общественное развитие. В частности, значительно (примерно в 1,5 раза в год¹) возрастает число пользователей сети Интернет.

Во-вторых, в современных условиях чрезмерно централизованные структуры оказываются не в состоянии реагировать с необходимой скоростью на стремительные изменения окружающего мира, а отсюда, возрастают потребности в большей гибкости и оперативности работы государственных служб

И, наконец, в условиях усиления процесса глобализации национальные правительства для обеспечения или поддержки необходимого уровня международного сотрудничества вынуждены реагировать на современные требования новых, в том числе информационно-коммуникативных, технологий.

В целом информационное общество предполагает неизбежную трансформацию политических институтов и государственного управления в смысле изменения функций и в плане структурных подвижек.

Наша страна не может остаться в стороне от данных процессов, несмотря на то, что ведущие в этой сфере государства в значительной степени опережают уровень информатизации в России. Это обуславливает актуальность и практическую значимость данного диссертационного исследования.



¹ Ирхин Ю В «Электронное правительство и социум: попытка системного сравнительного анализа//АНО «Общественно политический журнал Журнал политической философии и социологии политики «Понятия Анализ. Хроника. Прогноз». – 2005 - №1 (36) – с 123

Существуют интегрированные рейтинги, оценивающие степень готовности различных государств к информационному обществу и его управленческим структурам. Network Readiness Index, подготовленный Гарвардским университетом, ставит Россию на 61-е место из 75 стран, рассмотренных при анализе².

Однако за рубежом накоплен многосторонний опыт, обобщив который Россия сможет сделать значительный шаг в совершенствовании государственного управления на основе применения информационно-коммуникативных технологий и в конечном итоге построить систему электронного правительства.

При этом необходимо понимание того, что, с одной стороны, государства-лидеры в области электронного правительства применяли в процессе трансформации государственного управления принципиально различные политические стратегии. Это означает, что Россия может выбрать для себя наиболее адекватную из них для адаптации на своей территории и применительно к своим условиям и целям. С другой стороны, структура органов государственной власти и местного самоуправления, культурные и профессиональные характеристики государственной службы в России отличаются рядом особенностей. Государственное управление еще не стало системой, обслуживающей интересы гражданского общества. Отсюда наложение друг на друга процессов информатизации и рационализации государственной службы.

Проходящая в стране административная реформа ориентирована как на обеспечение условий для инновационных действий государственного аппарата, так и на развитие его профессиональных качеств, т.е. способности к планированию управленческой деятельности и широкому использованию программных методов управления, связанных с постановкой точно сформулированных задач с количественными и качественными показателями, позволяющими обеспечить контроль за их выполнением, что соответствует современным представлениям о государственном управлении информационного общества. Электронное правительство, в данном случае, выступает как целью, так и важнейшим фактором административных новаций. Однако трудности преобразований свидетельствуют о серьезных проблемах в соотношении целей и

² Ирхин Ю В «Электронное правительство и социум: попытка системного сравнительного анализа//АНО «Общественно политический журнал. Журнал политической философии и социологии политики «Понятия Анализ. Хроника. Прогноз». – 2005 - №1 (36) – с.123.

ресурсов реформы, последовательности действий правительства, что во многом определяется выбранной политической стратегией действий.

Таким образом, разработка политической стратегии формирования электронного правительства в современной России является весьма актуальной проблемой. Исследование в этой области представляется значимым как с теоретической, так и с практической точки зрения

Степень научной разработанности проблемы

Для разработки методологических оснований диссертационного исследования особое внимание необходимо уделить исследованиям проблем информационного общества, проведенным Алексеевой И.; Беллом Д., Зуевым С.Э., Иноземцевым В., Кастельсом М., Поппером К.Р., Тоффлером Э. и Тоффлер Х., Уэбстером Ф., Цылевым Р.И., Эриксоном Т.Х.³ и др.

Достижение обобщенного теоретического осмысления места и роли информационных технологий в государственном управлении стало возможным благодаря исследованиям политических коммуникаций, коммуникативных систем и современных коммуникативных технологий в политическом процессе. В этом аспекте следовало бы отметить работы Анохина М.Г., Беннета Л. и Энтмана Р.,

³ Алексеева И. Возникновение идеологии информационного общества // Информационное общество. Вып 1 М., 1999.

Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество Опыт социального прогнозирования - М Academia, 1999

Зуев С.Э. Измерения информационного пространства (политики, технологии, возможности)//Музей будущего: информационный менеджмент / Сост. А.В. Лебедев М.: Прогресс-Традиция, 2001 - С 230-250

Иноземцев В. За пределами экономического общества (постиндустриальные теории и постэкономические тенденции в современном мире) - М.: Academia, 1998 - 640 с

Castells M. The Information Age. Economy, Society and Culture. Vol. 1: "The rise of the network society". Vol. 2: "The power of identity". Vol. 3: "End of millennium". - Oxford, and Malden, Massachussets: Blackwell Publishers 1996, 1997, 1998.

Castells M. The Rise of the Network Society London, Blakwell Publishers, 1996

Castells M. The Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business and Society. - Oxford: Oxford University Press, 2001

Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество, культура - М.: ГУ ВШЭ, 2000.

Кастельс М., Киселева Э. Россия и сетевое общество Пер с англ Барсуковой С.Ю. //Мир России -2000 - №1.

Кастельс М., Киселева Э. Россия в информационную эпоху // Мир России 2001 N 1

Поппер К.Р. Открытое общество и его враги В 2-х томах - М.: Феникс, Международный фонд "Культурная инициатива", 1992

Toffler Alvin. The Third Wave. - Collins, 1980.

Тоффлер Э., Тоффлер Х. Создание новой цивилизации Политика Третьей волны - Новосибирск Сибирская молодежная инициатива, 1996.

Тоффлер Э. Шок будущего М.: АСТ, 2001

Тоффлер Э. Метаморфозы власти Знание, богатство и сила на пороге 21 века - М.: АСТ, 2001 - 669 с.

Теории информационного общества Пер с англ Арапова М.В., Мальхиной Н.В. Под ред. Вартаковой Е.Л. - М.: Аспект Пресс, 2004.

Цылев Р.И. Постиндустриальное развитие Уроки для России - М.: Наука, 1996

Эриксен Т.Х. Тирания момента Время в эпоху информации - М.: Весь Мир, 2003 - 208 с

Березина В.М., Вершинина М.С., Грачева М.Н., Земляновой Л.М., Кротова Б.Е., Лассуэла Г., Назарова М.М., Почепцова Г.Г., Соловьева А.И., Туронока С.Г.⁴ и др.

Большим значением для данного исследования обладают также труды, посвященные изучению проблем реформирования государственного управления в России. В данном аспекте следовало бы отметить работы Антонова А.А., Гришковца А.А., Калининченко Л.А., Лобанова В.В., Серикова С.Н., Старовойтова А.В.⁵ и др.

⁴ Анохин М.Г. Компьютерные технологии в политике и политологии//Общая и прикладная политология: Учебное пособие / Общ ред Жуков В.И., Краснов Б.И., - М., 1997 - С 760-771

Анохин М.Г., Комаровский В.С. Информационные технологии в политике // Политика: возможность современных технологий - М., 1998 С 230- 246

Анохин М.Г., Павлутенкова М.Ю. Информационно-коммуникационные технологии в политике/Кафедра политологии и политического управления Российской Академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. - М.: РАГС, 1998.

Bennett, W. Lance, Entman, Robert M. Mediated Politics: Communication in the Future of Democracy (Communication, Society and Politics. - Cambridge University Press, October. 2000

Березин В.М. Сущность и реальность массовой коммуникации - М. РУДН, - 2002

Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе. - СПб.: Издательство Михайлова В.А., 2001. - 253 с

Грачев М.Н. Компьютерные технологии в прикладных политологических исследованиях//Программы дисциплин магистерской подготовки по направлению социально-экономические знания/Отв ред д.ф.н, проф. Зыбайлов Л.К. - М.: Прометей, 1999. - С.15-17.

Грачев М.П. Политическая коммуникация//Вестник Российского университета дружбы народов. - Серия Политология. - 1999 - № 1. - С. 24-39.

Землянова Л.М. Зарубежная коммуникативистика в преддверии информационного общества / Толковый словарь терминов и концепций. - М.: Издательство МГУ, 1999. - 301 с.

Землянова Л.М. Современная американская коммуникативистика - М., 1995

Кротов Б.Е. Средства массовой коммуникации - элемент политической системы общества // Социально-гуманитарные знания. 2000. № 1. С 101-115.

Лассуэл Г. Коммуникативный процесс и его структуры // Современные проблемы социальной коммуникации. - СПб., 1996.

Назаров М.М. Средства массовой коммуникации и российское общество на пороге XXI века // Социально-гуманитарные знания. 1999. С 11-21.

Почепцов Г.Г. Теория коммуникации. М., 2001. - 656 с.

Соловьев А.И. Политические коммуникации. - М.: Аспект Пресс, 2004 - 332 с.

Туронок С.Г. Интернет в политике: Политические аспекты новых информационно-коммуникативных технологий. Курс лекций. - М.: Международный университет (в Москве), 2003

⁵ Антонов А.А. Реформа государственной службы и новое служебное законодательство РФ//Материалы Пятой межрегиональной научной конференции «Студенческая наука – экономике России» – Ставрополь, 2005.

Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации Учебный курс. - М., 2003.

Калининченко Л.А. Сравнительный анализ новейшего мирового опыта модернизации государственной службы Рекомендации по проведению административной реформы в Российской Федерации//Российская академия государственной службы при Президенте РФ, Управление подведомственных образовательных учреждений, uroi.rags.ru.

Лобанов В.В. Государственное управление и общественная политика Учебное пособие - СПб - Питер, 2004.

Сериков С.Н. Организационные преобразования – путь эффективного реформирования государственных организаций//Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации Мировой опыт/под ред В.И. Дрожинова - М. Эко-Трендз, 2002

Старовойтов А.В. Экспертная записка "Реформирование российской государственной гражданской службы и опыт зарубежных стран"//Фонд развития парламентаризма в России - www.legislature.ru, сентябрь 2003.

Существенным значением для исследования обладают также работы, посвященные описанию особенностей социальных отношений в виртуальной реальности, изученных Ивановым Д.В., Париновым С., Рейнгольдом Х.⁶ и др.

Собственно электронное правительство является предметом изучения как теоретиков-политологов, так и практиков в правительственных структурах. Политологический контекст данной темы глубоко изучается в работах Александра Дж Х и Граббса Дж.В., Браунинга Г, Гира Р.К. и Янга Б.А., Йилдиса М., Маклина С.А., Райли Т.Б. и Холмса Д.⁷ и др.

Кроме того, значительный вклад в изучение тематики информационного общества и электронного правительства вносят аналитические группы в рамках общественных и коммерческих организаций: Accenture, Gartner, GOL-IN, InfoDev, Всемирный банк, ООН, Процесс Консалтинг⁸ и др

Среди отечественных авторов и ученых из стран СНГ, внесших наибольший вклад в комплексное изучение темы электронного правительства с выделением ее политического аспекта, необходимо отметить следующих: Агамирзян И.Р ,

⁶ Иванов Д В Виртуализация общества СПб. "Петербургское Востоковедение", 2000
 Иванов Д В Феномен компьютеризации как социологическая проблема // Проблемы теоретической социологии Вып 3 СПб Издательство Санкт-Петербургского университета, 2000.
 Паринов С Онлайновые сообщества: методы исследования и практическое конструирование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора технических наук - Новосибирск, 2000
 Rheingold H The virtual community: Homesteading on the electronic frontier - N.Y., 1993
 Rheingold H The virtual community: surfing the Internet. - L., 1995.

⁷ Alexander, Jason H., Grubbs, Joseph W. Wired Government: Information Technology, External Public Organizations, and Cyberdemocracy. - University of Delaware
 Browning G. Electronic Democracy Using the Internet to Influence Politics – Wilton, CT Online Inc., 1996
 Ghere, Richard K, Young, Brian A The Cyber-Mangement Environment Where Technology and Ingenuity Meet
 Yildiz, Mete Examining the Motivations for E-government from an Institutional Theory Perspective: Evidence from Turkey - Indiana University, Bloomington, 2003.
 Maclin, Stephen A Going Online: What Public Managers Need to Know - Division of Public administration, Northern Illinois University.
 Riley, Thomas B Electronic Governance and Electronic Democracy Living and Working in the Connected World, 2001.
 Холмс, Дуглас e gov Стратегии электронного бизнеса для государства - М : АСТ, 2004

⁸ Accenture eGovernment Leadership - Realizing the Vision//The Government Executive Series, 2002
 Gartner. E-Government Architecture: Development and Governance, 2001, October 22
 Gartner E-Government Cooperative Service Architecture, 2001, August 22
 Projects e-democracy//Government Online International Network - www.governments-online.org
 InfoDev and the Center of Democracy and Technology The E-government Handbook for developing countries, November 2002.
 A Definition of E-Government//The World Bank Group - www1.worldbank.org.
 United Nations The World Public Sector Report 2003: E-government at the Crossroads, 2003
 Процесс Консалтинг Мониторинг и оценка "электронных правительств" Аналитический отчет//Система мониторинга для "электронного правительства", апрель 2003

Голобуцкий А.П. и Шевчук О.Б., Гутри И.С., Данилин А.В., Дрожинов В.И. и Зиндер Е.З., Дятлов С.А., Ирхин Ю.В., Клименко А.В.⁹ и др.

Кроме того, необходимо отметить работу, проводимую «Центром компетенции по электронному правительству» Американской торговой палаты в России, по составлению расширенных рефератов на русском языке по материалам ведущих западных специалистов¹⁰.

Однако, на данный момент в российской литературе очевиден недостаток работ, в которых дается политологический анализ весьма актуальной на сегодня темы электронного правительства. Пока еще недостаточно изучена российская специфика данного явления современной политической жизни.

Большая исследовательская работа проведена в рамках разработки ФЦП "Электронная Россия". Впервые в российской практике при подготовке этой программы тематика электронного правительства рассматривалась единым творческим коллективом, включающим представителей академической науки,

⁹ Агамирзян И.Р. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства//Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды V Всероссийской объединенной конференции - СПб., 25 - 29 ноября 2002 г. - СПб.: Изд-во С-Петербур. ун-та, 2002.

Голобуцкий А.П., Шевчук О.Б. Электронное правительство. - Киев: УМС-Атлант, 2002.

Гутри И.С. Основные стратегии формирования электронного правительства//Технологии информационного общества - Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции - Санкт-Петербург, 3 - 6 ноября 2003 г. - СПб.: Изд-во Филологического ф-та СПбГУ, 2003.

Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты от политической задачи к архитектуре «электронного правительства» - М.: ИНФРА-М, 2004.

Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации/под ред. Дрожинова В.И., Зиндера Е.З. - М.: Эко-Трендз, 2004.

Дятлов С.А. Электронное правительство: понятие, структура, функции//Материалы Пятой всероссийской объединенной конференции «Технологии информационного общества - интернет и современное общество» (IST/IMS-2002), секция «Электронное правительство в информационном обществе: теория и практика» - М., 2002.

Ирхин Ю.В. «Электронное правительство и социум»: попытка системного сравнительного анализа//АНО «Общественно-политический журнал. Журнал политической философии и социологии политики «Понятия. Анализ. Хроника. Прогноз». - 2005. - №1 (36).

Клименко А.В. Электронные административные регламенты//Институт проблем государственного и муниципального управления. Государственный университет - Высшая школа Экономики. Теория и практика государственного управления. Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления. - М.: Эпифания, 2004.

¹⁰ Центр компетенции по электронному правительству Американской торговой палаты в России. Тенденции и проблемы развития электронных правительств в США и в России. Расширенный реферат по материалам: Cohen Steven, Eimicke William. THE FUTURE OF E-GOVERNMENT: A PROJECTION OF POTENTIAL TRENDS AND ISSUES - Columbia University, School of International and Public Affairs, January 2002. Центр компетенции по электронному правительству Американской торговой палаты в России. Возможные пути развития электронных правительств в странах развивающегося мира. Десять вопросов лидерам электронного правительства, которые они задают сами себе. Расширенный реферат по материалам: Pacific council on international policy. The western partner of the council on foreign relations. The working group on e-government in the developing world, April 2002; Roadmap for E-government in the Developing World. 10 Questions E-Government Leaders Should Ask Themselves.

специалистов из правительственных организаций, некоммерческих и коммерческих структур.

Объектом данного диссертационного исследования выступает электронное правительство как способ организации и развития государственного управления в условиях формирующегося информационного общества.

Предмет исследования включает политическую стратегию современного российского государства по формированию системы электронного правительства, предполагающей взаимосвязанные действия определенных управленческих и политических акторов в процессе модернизации системы государственного управления.

Целью диссертационного исследования является определение основных направлений и особенностей формирования оптимальной модели политической стратегии российского государства по внедрению электронного правительства, выявление связанных с этим процессом политических рисков, раскрытие противоречивых связей административных преобразований и деятельности по созданию электронного правительства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить целый ряд **задач**, в частности:

- уточнить понятийно-категорийный аппарат, раскрывающий процесс формирования и функционирования «электронного правительства», его структуру и функции в современном обществе;
- классифицировать этапы формирования электронного правительства в отдельно взятой стране (с учетом международного опыта);
- выявить наиболее распространенные проблемы и препятствия на пути создания электронного правительства, проанализировать возможные пути их решения в рамках существующих теоретических моделей;
- обобщить накопленный зарубежный опыт, с целью описания практики реализации политических стратегий формирования электронного правительства;
- выделить ключевые факторы формирования политической стратегии государства по созданию электронного правительства в России в рамках современного этапа административной реформы;

Данные цель и задачи диссертационного исследования, с одной стороны, обуславливают междисциплинарный характер работы на стыке политической теории, социологии, теории государственного управления и информатики, а с другой, определяют доминирование политологического подхода в качестве основного.

Теоретико-методологическая основа исследования обусловлена спецификой избранных объекта и предмета исследования.

В этом контексте основу диссертационного исследования составляет анализ глобальных политических, социальных и экономических факторов, обуславливающих политическую стратегию формирования электронного правительства в странах мира и в России. Диссертационная работа базируется на применении принципов политической науки, теории государственного управления с использованием общенаучной методологии. Всесторонний охват проблемы исследования стал возможен с помощью применения сравнительного, структурно-функционального, социологического и статистического анализа, а также теории принятия государственных решений, теории рациональной бюрократии и «нового государственного управления». В исследовании широко используются работы зарубежных и отечественных ученых, а также актуальные материалы по проблемам электронного правительства, подготовленные экспертными группами международных организаций.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали результаты статистических, социологических и политологических исследований, проведенных различными авторами, в том числе следующие:

- результаты исследования опыта реформирования систем государственного управления в странах мира и в России;
- результаты исследований степени применения принципов электронного правительства в государствах по различным критериям (к примеру, расширенные рефераты, изданные Центром компетенции по электронному правительству Американской торговой палаты в России);
- результаты исследований уровня технологического развития и информатизации общественной жизни в странах мира (в частности, исследование, опубликованное «Фондом общественного мнения» в 2004 году «Интернет в России/Россия в Интернете»;

- результаты исследования проблем государственного управления современной России;
- результаты сопоставительного анализа уровня развития и количества порталов государственных органов РФ в сети Интернет (исследование, проведенное компанией «Росбизнесконсалтинг»);
- результаты реализации Федеральной целевой программы «Электронная Россия».

Кроме того, был проведен анализ законодательных актов по реформированию государственного управления, в том числе, связанных с тематикой электронного правительства, материалов научных конференций, «круглых столов», семинаров, проводимых различными организациями по теме диссертационного исследования.

Научная новизна исследования заключается в сравнительном изучении современных тенденций информатизации государственного управления в различных странах мира и выявлении на этой основе связи политической стратегии государства по формированию электронного правительства с системой государственного управления в современных условиях.

Основные научные результаты и выводы состоят в следующем:

- Обоснована комплексная трактовка понятия «электронное правительство», в котором делается акцент на связь со структурным реформированием системы государственного управления и, в том числе, государственной службы.
- Выявлена специфика воздействия факторов макросреды, а также специфических страновых факторов на политическую стратегию формирования электронного правительства в зарубежных государствах и в России.
- Осуществлен критический анализ современной государственной политики России в области реформирования государственного управления и формирования электронного правительства, выявлены ее основные недостатки и противоречия.
- Разработаны практические рекомендации по совершенствованию механизмов государственной политики в области внедрения электронного правительства в ее связи с системой государственного управления.

На защиту выносятся следующие положения:

- «Электронное правительство» обозначает новый способ организации и развития системы государственного управления, способ его трансформации и совершенствования для ориентации на принципиально более тесную связь с гражданами, кардинального улучшения показателей получения конкретных полезных результатов деятельности, большей эффективности деятельности и ответственности государственных органов.
- Основные черты будущего электронного правительства формируются в зависимости от политико-экономических систем конкретных стран, и в частности, от политического источника инициативы по разворачиванию данных проектов, последовательности его действий, вовлеченных экономических и социальных ресурсов.
- Реализация концепции электронного правительства находится в тесной взаимосвязи с реформой государственного управления. С одной стороны, необходимость перехода к электронному государственному управлению требует уже на самых ранних этапах определенной перестройки основ административной системы, а с другой, переход к e-government сам по себе способствует повышению оперативности и эффективности принимаемых управленческих решений; снижению издержек на содержание государственного аппарата и повышению производительности труда государственных служащих; борьбе с коррупцией в правительственных структурах и др.
- Не существует прямой связи между динамикой осуществления проектов e-government в отдельно взятой стране и степенью ее демократизации, а также уровнем внедрения принципов «нового государственного управления».
- Существуют две основные модели политической стратегии формирования электронного правительства: «западная» и «восточная». Процесс реформирования государственного управления в западных странах, ориентированный на модель электронной демократии неразрывно связан с реорганизацией государственных органов на основе принципов «нового государственного управления». Проекты внедрения электронного правительства в восточных государствах успешно реализуются на основе применения принципов «рациональной бюрократии».

- Ситуация с электронным правительством в России полна противоречий. Проводимые реформы, связанные с внедрением электронного правительства, проблем российского государственного управления не решают, а иногда и усугубляют. Это, в значительной степени, является следствием отсутствия проработанной политической стратегии в сфере электронного правительства.
- Для современной России наиболее адекватной является восточная модель формирования электронного правительства, способная подготовить в перспективе почву для перехода к электронной демократии.

Научно-теоретическое значение диссертации заключено в возможности использования ее основных выводов и положений для более углубленного анализа информационно-коммуникативных составляющих государственного управления, а также системного описания разработки политической стратегии формирования электронного правительства. Выводы диссертационной работы могут быть также использованы для уточнения области применения информационных технологий в контексте различных политических процессов.

Практическая значимость исследования заключается в том, что полученные в ходе диссертационного исследования выводы и рекомендации могут быть использованы для совершенствования работы органов государственной власти в области электронного правительства, разработки оптимальной политической стратегии в данной сфере. Результаты исследования также могут быть использованы в ходе учебного процесса при преподавании спецкурсов по теории государственного управления как в ВУЗах, так и для повышения квалификации государственных служащих.

Апробация результатов исследования

Основные положения, определяющие содержание диссертации, были опубликованы в статьях, апробированы в выступлениях на конференциях, круглых столах и проблемных группах международного, университетского, факультетского и кафедрального уровней. Кроме того, отдельные материалы, вошедшие в состав диссертации, использовались в ходе преподавания курса «Политическая социология» на юридическом факультете МГУ им. М.В. Ломоносова.

Диссертация обсуждена на кафедре политического анализа факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова и рекомендована к защите.

Структура работы

Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и двух приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется предмет и объект исследования, цель и задачи. Рассматривается степень научной разработанности проблемы формирования политической стратегии внедрения электронного правительства, источниковедческая, эмпирическая и теоретико-методологическая база, раскрывается научная новизна, теоретическая и практическая значимость основных выводов и положений диссертации.

В первой главе «Электронное правительство» как концепция и практика анализируется понятие «электронное правительство», рассматриваются варианты определения электронного правительства различными авторами с момента введения его в научный лексикон; его структура, функции, процесс формирования, а также выявляется связь со структурным реформированием системы государственного управления.

Каждое из приведенных определений представляет электронное правительство скорее как очередное прикладное решение, способ модернизации уже существующих структур и отношений, но не как самостоятельную идею комплексной трансформации самих принципов организации государственного управления.

E-government сейчас - это термин, за которым фактически кроется лаконичное описание современного подхода (сформировавшегося в условиях информационного общества) к определению роли правительственных органов в жизни государства и общества. Этот термин обозначает новый способ организации и развития государственного управления, способ его трансформации и совершенствования для ориентации на принципиально более тесную связь с гражданами, кардинального улучшения показателей получения конкретных полезных результатов деятельности, большей экономичности деятельности и ответственности государственных органов. Описанный способ имеет в своей основе целенаправленное и скоординированное применение новых

информационно-коммуникативных технологий для реализации функций правительства.

Широкое понимание электронного правительства выражает не только новый характер организационных отношений, но и трансформацию государственного управления в целом.

Тесная и неотъемлемая связь качественных скачков в развитии общества и изменения моделей государственного управления проявляется в том, что "волны" административных реформ приходились именно на период глубинных социально-экономических и технологических изменений. В частности, нетрудно проследить взаимосвязь между реформированием государственного управления и уровнем используемых информационных и коммуникационных технологий. В последней четверти XX века эти технологии стали ключевым элементом сбора, концентрации и обработки всей управленческой информации и, естественно, стали восприниматься как неотъемлемый управленческий компонент организационной структуры и объект совершенствования деятельности любой организации, в том числе и государственной – здесь речь идет о применении принципов электронного правительства.

Реформа государственного управления и, прежде всего, государственной службы стала приоритетом для многих развивающихся государств. Они, как правило, осуществляют эту реформу, заимствуя отдельные элементы административной системы у наиболее развитых стран и пытаясь приспособить их к страновым особенностям. Основной целью реформы государственного управления, как правило, является стремление решить текущие проблемы страны, сократить государственные расходы, повысить качество государственных услуг и обеспечить в обозримой перспективе соответствие государственного управления потребностям быстро меняющегося в направлении информатизации и глобализации мира.

Необходимость внедрения электронного правительства требует уже на самых ранних этапах определенной перестройки основ государственной службы. Кроме того, переход к e-government сам по себе способствует повышению оперативности и эффективности принимаемых управленческих решений; снижению издержек на содержание государственного аппарата и повышению производительности труда государственных служащих; борьбе с коррупцией в правительственных структурах и др.

На современном этапе еще рано говорить о существовании одной наиболее эффективной для всех стран модели государственного управления и связанного с ней электронного правительства. Существуют два основных направления, в рамках которых западные и восточные страны проводят успешное реформирование государственного управления: «новое государственное управление» и «рациональная бюрократия».

Изучение практики административных реформ показывает, что процессы внедрения электронного правительства и реформирования государственной службы дают наибольший эффект при реализации политической стратегии государства, основанной на единых принципах, в рамках единой модели.

С точки зрения архитектуры, электронное правительство включает в себя следующие социальные и технологические составляющие: систему новых взаимоотношений; функциональную государственную компьютерную систему; внешнюю правительственную информационную систему; внутреннюю правительственную информационную систему; систему обеспечения комплексной информационной безопасности.

Кроме того, деятельность электронного правительства делится на следующие сегменты: взаимодействие государственных органов с гражданами; с частным бизнесом; с общественными организациями и органами местного самоуправления; с партнерами и поставщиками необходимых услуг; взаимодействие государственных органов между собой; взаимодействие государственных органов определенной страны с зарубежными партнерами. При этом во всех сегментах деятельности электронного правительства действует единый набор принципов.

Для того, чтобы система государственного управления в отдельно взятой стране смогла выполнять весь спектр функций, она должна пройти целую серию важных этапов, на которых достигается не только определенный уровень внедрения технологий, но и происходят качественные изменения в целом ряде других сфер.

Анализ практического опыта государств-лидеров позволил выделить следующие этапы формирования электронного правительства, на которых достигается не только определенный уровень внедрения технологий, но и происходят качественные изменения в целом ряде других сфер.

Первый этап трансформации можно назвать «Размещение информации». На нем органы власти присутствуют в Интернете на базовом уровне. Создаются страницы различных министерств и ведомств, содержащие информацию об их миссии и направлениях деятельности, контактную информацию, т.е. представляют собой так называемые «визитные карточки».

Следующий эволюционный этап развития электронного этапа носит название «Обратная связь». Уровень развития технологий и подготовки кадров в государственном аппарате, а также выделяемые материальные ресурсы позволяют уже обеспечить интерактивное взаимодействие с гражданами посредством электронной почты - получение справок, информации.

Третий этап – «Транзакции». Появление реальной интерактивности - развивается взаимодействие представителей государственных органов с гражданами в режиме реального времени, благодаря соответствующему уровню подготовки кадров и технологической базе.

Четвертый этап – «Интерактивные интегрированные услуги». На данной стадии становится возможным осуществление любых видов платежей через порталы центральных и региональных органов власти, появляются региональные порталы, объединяющие государственные услуги и услуги негосударственного сектора, т.е. создаются объединенные порталы различных ведомств и служб.

Пятый этап – «Трансформация государственного управления». На этом этапе происходят наиболее значительные качественные изменения: создание электронной инфраструктуры государственного управления на основе единых стандартов. Правительственный портал начинает выступать как единая точка доступа ко всем услугам - как для граждан, так и для бизнеса.

Из-за неравномерности экономического развития стран мира внедрение электронных правительств в них находится на разных стадиях. Например, если сегодня в развитых странах происходит переход к трансформации государственного управления, то в большинстве стран мира электронное правительство не выходит за рамки интерактивного веб-присутствия (первый этап). На всех стадиях развития электронного правительства следует отметить особую роль сети Интернет и ее технологий - это базовая технологическая составляющая концепции электронного правительства, несущая в себе единство трех функций: коммуникаций, средств массовой информации и бизнеса (производства).

Еще важно привлечь внимание к тому факту, что для перехода к первому этапу, государственному аппарату необходимо иметь определенный уровень подготовки, который может быть достигнут на так называемой «нулевой стадии», которая, в свою очередь, включает в себя два подэтапа: простейшая автоматизация делопроизводства: компьютеризация работы с текстами, таблицами и презентациями, классически представленные в офисных наборах; углубление знаний и навыков по интегрированному применению расширяющегося семейства офисных продуктов, с включением использования простейших СУБД, средств управления проектами и других специализированных приложений

И только после успешного освоения всеми чиновниками описанных знаний и приобретения необходимых навыков государство сможет начать путь построения полноценного электронного правительства – приступить к первому этапу.

Но при этом задача не становится чисто технической. Существует целый ряд факторов социального, политического, психологического, финансового и организационного характера, которые препятствуют данному процессу: конкуренция нового «информационного» и традиционных способов управления; необходимость информатизации государственных органов; повышения квалификации государственных служащих, а также привлечения и взаимодействия специалистов в целом ряде областей; проблема обеспечения безопасности; экспоненциальное увеличение объемов информации; и, наконец, цифровое неравенство.

Во второй главе «Основные модели политической стратегии формирования электронного правительства» исследуется накопленный зарубежный опыт и дается описание наиболее общих моделей электронного правительства.

В Соединенных Штатах Америки и Канаде электронное правительство выступает как инструмент развития демократии, расширения участия населения а также усиления контроля над государством со стороны населения. Процесс реформирования государственного управления в западных странах на основе принципов электронной демократии неразрывно связан с реорганизацией государственных органов и внедрением технологий инновационного менеджмента, которые должны были повысить качество государственных услуг, сделать их конкурентоспособными по сравнению с услугами коммерческого и

некоммерческого сектора. Данная модель реформирования известна под названием "нового государственного управления" или "государственного менеджмента", включающая такие технологии менеджмента, как контролинг, аудит, расчет целей-затрат-результатов, информатизация, технологии тотального управления качеством и другие элементы методологии стратегических организационных преобразований, успешно применяемые в коммерческом секторе. Для "нового государственного управления" наиболее характерны ориентация государственной гражданской службы на оказание услуг гражданам и обществу, усиление открытости, демократичности, "менеджеризация" гражданской службы и децентрализация исполнения решений и системы государственной службы в целом, которая на современном этапе происходит одновременно с формированием единой центральной инфраструктуры.

Восточная модель политической стратегии государства в сфере электронного правительства базируется на опыте ряда азиатских государств, в частности, Сингапура и Южной Кореи.

Для данных государств основной целью является усиление контроля власти над населением. Проекты внедрения электронного правительства в восточных государствах успешно реализуются на основе применения принципов «рациональной бюрократии». Данные принципы находят свое отражение в том, что особое внимание уделяется исполнению государством своих функций. Здесь управление строится по иерархическому принципу, при котором каждый нижестоящий уровень контролируется и подчиняется вышестоящему, устанавливается четкое разделение труда, приводящее к появлению высококвалифицированных специалистов в каждой должности, выстраивается система обобщенных правил и стандартов, обеспечивающих однородность выполнения чиновниками своих обязанностей.

В третьей главе «Сценарии развития электронного правительства в России» анализируется сложившаяся на данный момент ситуация в сфере электронного правительства в нашей стране и даются рекомендации по формированию стратегии на будущее.

На основе проведенного анализа делается вывод о том, что в настоящее время ситуация с электронным правительством полна противоречий, проводимые реформы, связанные с внедрением электронного правительства, проблем российского государственного управления не решают, а иногда и усугубляют.

Очевидно, что это во многом является следствием отсутствия проработанной политической стратегии правительства. Без существенного изменения самого подхода к разработке политической стратегии, широкой экспертной проработки предлагаемых мер, вовлечении в процесс представителей гражданского общества трудно ожидать серьезного прогресса в этой области. России необходимо разработать свою или адаптировать одну из существующих моделей электронного правительства, на основе которой разработать четкую политическую стратегию, понятную как политической элите, так и широким слоям населения

Опыт реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия», который показывает, что принципы западной модели в Российской Федерации не могут быть применены в полном объеме.

Анализ документов свидетельствует о том, что в российских программах (как федерального, так и регионального уровня) удовлетворение потребностей населения не выступает главной задачей. В зарубежных программах (как западного, так и восточного типа) именно удовлетворение потребностей граждан, повышение качества услуг являются главными заявленными приоритетами.

Таким образом, если зарубежные программы нацелены на удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных (правительственных) структур, то российская программа фактически направлена на совершенствование работы государственных структур через использование информационно-коммуникационных технологий. То, что в зарубежных программах является средством, в российской программе – ожидаемый результат.

При кажущемся сходстве многих формулировок, «Электронная Россия» отличается от аналогичных зарубежных программ концептуально. Ориентация на клиента, учет потребностей клиентов, повышение качества обслуживания клиентов не являются приоритетами. По сути, клиентом «Электронной России» является само правительство. Это одно из ее основных уязвимых мест.

Естественно, это не означает, что граждане и бизнес не выиграют в случае успешной реализации программы. Однако выгоды для них, согласно концепции программы, будут следствием или вторичным результатом ее реализации. Следовательно, и при оценке результатов программы, во главе угла

окажутся изменения в работе правительственных структур, а не улучшение жизни людей.

Вторая вызывающая сомнения особенность российской программы электронного правительства заключается в том, что она является совокупностью, а не системой самых разных проектов. По сути «Электронная Россия» представляет собой конгломерат различных подпрограмм. На сегодняшний день нет единой концепции этой федеральной программы. Фактически политическая стратегия формирования электронного правительства в России находится только в состоянии формирования.

В §3 «Возможная политическая стратегия в области электронного правительства для современной России» приводится обоснование, почему на данном этапе западная стратегия не является оптимальной, даются наиболее общие рекомендации по проведению реформы государственного управления в России в контексте внедрения принципов электронного правительства.

Среди политических, социальных и экономических проблем, стоящих на пути реализации электронного правительства в России есть такие, которые на данный момент серьезно осложняют применение в нашей стране политической стратегии западного типа. По мнению автора, на современном этапе для России наиболее оптимален вариант создания рациональной бюрократии континентального образца. Такой подход позволит сохранить элементы преемственности и стабильности в российской государственной службе, предотвратить потрясения, что очень важно для успешного проведения модернизации государственного управления.

В заключении суммируются выводы, сделанные в результате исследования и анализа материалов по всем главам диссертации.

В приложениях приводятся дополнительные материалы, позволяющие проиллюстрировать основные положения диссертации.

III. РАБОТЫ ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ, ОПУБЛИКОВАННЫЕ АВТОРОМ

1. Яковлева Е. А. Понятие и этапы развития электронного правительства//Теория и практика управления: новые подходы. Вып. 5. - М.: Университетский гуманитарный лицей, 2006. (0,65 печ.л.)
2. Яковлева Е. А. E-government – интегрированная система взаимодействия государства, бизнеса и общества//Актуальные проблемы теории и практики управления – М.: Университетский гуманитарный лицей, 2004 (0,5 печ. л.)
3. Яковлева Е. А. Электронное правительство: достижения и проблемы//Теория и практика управления: новые подходы. Выпуск второй – М.: Университетский гуманитарный лицей, 2004. (0,5 печ. л.)
4. Яковлева Е. А. Сингапур: особенности восточной модели электронного правительства//Материалы XII Международной научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Ломоносов» Том 1 – М.: Издательство МГУ, 2005. (0,2 печ. л.)
5. Яковлева Е. А. Электронное правительство - трансформация идей электронного бизнеса для правительственных и государственных организаций//Материалы форума аспирантов и студентов форуме «Время молодых: государственное управление в XXI веке», 28 мая 2004 – М.: Полиграф Сервис, 2004. (0,15 печ. л.)
6. Яковлева Е. А. Информационные войны. Ломоносовские чтения, М.: Университетский гуманитарный лицей, 2001. (0,15 печ. л.)
7. Яковлева Е. А. Проблемы взаимоотношений центра и регионов//Ломоносовские чтения. Студенческие работы М.: Университетский гуманитарный лицей, 2001. (0,15 печ. л.)

4

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
84

2006A
11139

11139