

Санкт-Петербургский государственный университет

*На правах рукописи*



**Бершадская Людмила Александровна**

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СОЦИОКОММУНИКАТИВНОЙ  
СТРУКТУРЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В  
СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ  
(НА ПРИМЕРЕ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА)**

Специальность

22.00.04 – Социальная структура, социальные институты и процессы

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата социологических наук



**005062220**

20.09.2013

Санкт-Петербург 2013 г.

Диссертация выполнена на кафедре социологии культуры и коммуникаций  
факультета социологии Санкт-Петербургского государственного  
университета.

**Научный руководитель:** доктор философских наук,  
профессор  
**Козловский Владимир Вячеславович**

**Официальные оппоненты:** Гавра Дмитрий Петрович, доктор  
социологических наук, профессор (Санкт-  
Петербургский государственный  
университет, профессор кафедры связей с  
общественностью)

Кольцова Елена Юрьевна, кандидат  
социологических наук, доцент (Санкт-  
Петербургский филиал Национального  
исследовательского университета «Высшая  
школа экономики», зав. Лабораторией  
Интернет – исследований)

**Ведущая организация:** Федеральное государственное бюджетное  
учреждение науки «Социологический  
институт Российской академии наук»  
(г. Санкт-Петербург)

Защита состоится 25 июня 2013 года в 16 часов на заседании  
Совета по защите докторских и кандидатских диссертаций Д 212.232.13 при  
Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 191124,  
Санкт-Петербург, ул. Смольного, 1/3, Смольный, 9 подъезд, ауд. 201.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им.  
М. Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан 23 мая 2013 г.

Ученый секретарь Совета Д 212.232.13  
кандидат социологических наук

  
Н.В. Соколов

## **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность исследования.** В настоящее время информационно-коммуникационные технологии существенно изменяют формы взаимодействия власти, населения и бизнеса. Современное общество – это общество, социокультурное пространство и социальная структура которого выстраиваются под воздействием информационных сетей и новейших информационных технологий. Информационное общество, в особенности, его новейшая подсистема, электронное правительство активно развивается в глобальном масштабе.

Электронное правительство – феномен, появившийся в последние 15 лет ввиду распространения воздействия информационных технологий на процессы коммуникации индивидов и институтов власти. Электронное правительство обеспечивает взаимодействие представителей органов власти с гражданами и организациями посредством информационно-коммуникационных технологий.

В Российской Федерации реализация технологий электронного правительства осуществляется с 2002 года на основе Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 годы)», «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», Государственной программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». Концепция электронного правительства включает три ключевых постулата: открытость или публичность, он-лайн транзакции (в том числе межведомственное взаимодействие) и электронное участие. В практиках зарубежных стран более-менее сбалансировано реализуются все три аспекта. В России первые два названных направления частично развиваются, но недостаточно разработаны инструменты электронного участия.

Известно, что информационно-коммуникационные технологии имеют огромное значение для повышения эффективности деятельности государства в сфере оказания услуг населению и бизнесу. Таким образом, внедрение электронного правительства – это не только применение новых технологий и способ повышения эффективности деятельности государственных служб, но и улучшение качества жизни человека.

Вместе с тем предложенные в государственных документах концепция и программа развития электронного правительства недостаточно отражают запросы населения, а заявленные в них социально значимые цели имеют слабую связь с индикаторами их достижения.

Соответственно, реализация программных положений внедрения технологий электронного правительства осуществляется конъюнктурно, в зависимости от политической моды. На практике реализация программы

электронного правительства привела к возникновению ряда проблем, выразившихся, во-первых, в отсутствии четкого распределения функций участников на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; а во-вторых, в недостаточной профессиональной готовности к применению новых технологий.

Уровень научных исследований не отражает растущие запросы на расширение возможностей электронных услуг и повышения их качества для граждан, бизнеса и государственных органов. Большинство проводимых исследований данного феномена в России ориентированы на анализ сайтов органов власти (преимущественно контента, размещенного на этих сайтах, а не отзывов пользователей), анализ отчетных анкет о показателях информатизации, заполняемых регионами ежегодно, показателей подключения к СМЭВ и административных регламентов. Эта информация не отражает анализ коммуникативной среды, готовности и адаптации всех участников процесса (граждане, бизнес, государство) к использованию технологий электронного правительства.

Вместе с тем, развитие электронного правительства становится формой воздействия на социальную структуру общества, способствует снижению цифрового неравенства между различными социальными группами. Принимаемые органами власти и управления решения, предлагаемые ими услуги оказываются более доступными в электронном формате и на базе информационно-коммуникационных технологий приобретают, таким образом, статус институциональных факторов регулирования социальной структуры. Реализация проектов электронного правительства приводит к возникновению новых сетевых форм взаимодействия органов власти с гражданами и организациями.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена необходимостью комплексного анализа институционализации структурного аспекта развития электронного правительства, выявления природы и содержания барьеров в развитии электронного правительства, а также изучения факторов электронного взаимодействия между органами власти, бизнесом и гражданами.

**Степень научной разработанности проблематики.** В отечественной и зарубежной литературе проблема развития электронного правительства появилась сравнительно недавно – в начале XXI века. Данная тематика чаще всего освещается в работах специалистов в области информационных технологий, государственного и муниципального управления, экономики, юриспруденции.

С позиции социологии особую ценность представляет применение информационного подхода (Д. Рисмен, Г. Бехман, Х. Ласвел, В. Уивер,

К. Шенон, В. Шремм, Д. Берло, Д. Клешпер), акторно-сетевой теории (Б. Латур, Л. Фриман, Д. Ноук, П. Марсден, С. Вассерман, Б. Веллман) и неонституционального подхода (Р. Коуз, Д. Норт, Н. Флигстин). Использование вышеперечисленных теорий позволяет исследовать электронное правительство как коммуникационный процесс, выявить основные барьеры при его развитии, оценить роль технических актантов и бюрократии в процессе его институционализации

Основные подходы к исследованию электронного правительства отражены в работах таких зарубежных авторов, как А. Аладвани, Дж. Релли, Д. Израель, Р. Тивари, Б. Шаха, Н. Лин, Д. Куиллер, Р. Полат, Х. Луи, Д. Шин, Е. Наги, М. Хамдан, А. Оджо, Т. Яновского, А. Авотви, А. Колсакера, Л. Картера, Д. Гаулда, М. Хорста, Л. Келли, Ф. Беланже, Дж. Ли, Х. Ким, М. Ан, М. Виммер, а также отечественных исследователей, среди которых В.И. Дрожжинов, А.В. Чугунов, Ю.В. Ирхин, А. А. Голубева, И. Ю. Павлов, Ю. Шибалова, Е.М. Стырин, А.В. Клименко, А.Б. Жулин, Ю.Н. Захаров, В.В. Иванов, Н.А. Коробова, Н.В. Мироненко, М.А. Каневский, Ю.К. Гликман, Д.М. Журавлев и других. В работах этих исследований основной фокус направлен на установление концептуальных основ электронного правительства, а также применение методов веб-мониторинга, анализа документов, опросов, прогнозных методик для описания этих основ.

Вопросы институционализации электронного правительства освещены в работах некоторых зарубежных (Дж. Фаунтейн, Т. Хейнтце, Б.Азад, С. Фарат, С. Бретшнейдер, А. Гронlund, Т. Хоран, Д. Норрис, М. Мун, Р. Хикс, С. Станфот, Т. Лоурсис, Р. Саддаби, Н. Лейк, Дж. Ли) и отечественных исследователей (Л.П. Киченко, Д.А. Дюльбера, Е.Г. Дьякова, А.Д. Трахтенберг). Анализ работ данных исследователей позволяет говорить о доминировании информационного, технократического, управлеченческого, политологического подходов к изучению такого явления как электронное правительство. Однако немаловажным является выявление социальной природы данного явления, проявляющейся во взаимодействиях органов власти, населения и бизнес-структур.

В последние годы направленность исследований смещается в сторону изучения электронной демократии. Проблемы становления электронной демократии раскрываются в исследованиях и публикациях Д. Осимо, А. Шеллона, Н. Нанни, Л. Регги, Дж. Острема, И. Катчановского, Т. Ла Порте.

В последнее десятилетие были защищены кандидатские диссертации на темы, отражающие некоторые аспекты поставленной проблемы, например, интересны исследования стратегий формирования и развития электронного правительства Е.М. Стырина (Москва, 2006), понятийного аппарата электронного

правительства Н.А. Храмцовой (Москва, 2010), системы политических коммуникаций в электронном правительстве И.Н. Кузьминой (Москва, 2011), исследование электронного правительства как содержательной характеристики политической системы М.С. Шустовой (Ростов-на-Дону, 2011), исследование теоретических моделей и политических стратегий электронного правительства Е.А. Яковлевой (Москва, 2006), изучение электронного правительства как института трансформации государственного управления В.В. Солодова (Москва, 2007). Среди докторских диссертаций внимание заслуживают исследование информационного развития на региональном уровне Е.А. Петровой (Волгоград, 2009), а также исследование инновационной деятельности в государственном управлении А.Н. Юртаева (Казань, 2009).

**Объектом** исследования является процесс становления электронного правительства в современном российском обществе.

**Предметом** исследования является социокоммуникативная структура электронного правительства.

Цель исследования состоит в изучении институциональной специфики развития социокоммуникативной структуры электронного правительства в России.

Для выполнения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- обосновать теоретико-методологические подходы в изучении специфики развития электронного правительства;
- конкретизировать понятийный аппарат анализа электронного правительства и определить понятие социокоммуникативной структуры электронного правительства;
- проанализировать барьеры, трудности в процессе коммуникаций между властью, гражданами и бизнесом;
- провести специализированное эмпирическое исследование социокоммуникативной структуры электронного правительства в Санкт-Петербурге;
- выявить механизм институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства и становления электронной демократии в России.

**Гипотеза исследования.** В современном российском обществе на основе трансформирующейся структуры традиционных социальных коммуникаций государства, граждан и бизнес-сообщества создается новая опосредованная информационно-коммуникационными технологиями социокоммуникативная структура, развитию которой способствуют эксперты-технократы. Ключевые барьеры в развитии данной структуры обусловлены недостаточной

профессиональной квалификацией сотрудников органов государственной и муниципальной власти для перехода на электронное взаимодействие.

**Теоретико-методологическую базу** диссертационного исследования составляют работы зарубежных и российских теоретиков информационного подхода, акторно-сетевой теории и неоинституционализма. Синтез данных подходов позволяет многосторонне изучить электронное правительство как сетевой коммуникативный процесс, оценить роль технических актантов и бюрократии в процессе его институционализации.

В ходе диссертационного исследования также применялись системный подход, сравнительный анализ. Сбор первичной информации осуществлялся с помощью эмпирических методов: метод анкетирования, метод формализованного экспертного опроса, анализ документов. Обработка данных, полученных количественными методами, осуществлялась с помощью программы SPSS 17.0.

**Информационную базу** диссертационного исследования составляют нормативные документы в области создания электронного правительства, международные нормативные документы, данные опросов общественного мнения, международных рейтингов, материалы официальных порталов органов власти и порталов государственных и муниципальных услуг.

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** Социологическое исследование проблем и перспектив институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства было проведено с применением следующих методов:

- ежегодное анкетирование сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (далее - ИОГВ) за период 2010-2012 гг. ( $N=1028$ ), выборка пропорциональная стратифицированная,

- экспертный опрос сотрудников органов власти, занимающихся развитием электронного правительства, экспертов ИТ-компаний, сотрудничающих с госсектором, представителей научно-образовательных и некоммерческих организаций ( $N= 66$ ). С экспертами были проведены полуструктурированные интервью на основе специализированной анкеты.

**Научная новизна** диссертационного исследования состоит в следующем:

1. Впервые предложен новый термин «социокоммуникативная структура электронного правительства», отражающий институционально регулируемое сетевое взаимодействие акторов (государство, организации, граждане), экспертов-технократов и технических актантов, в рамках которого реализуются функции информационного и коммуникационного обмена, процессы вовлечения и предоставляются государственные услуги.

2. Дана характеристика процессов институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства в России, направленных на нормативную регламентацию сферы внедрения технологий электронного правительства, развитие правил практического использования ИКТ в управленческой и административной деятельности, оптимизацию взаимодействия населения и власти, а также на урегулирование деятельности новых организационных структур и профессиональных групп, специализирующихся в области электронного правительства.
3. Выделены этапы институционализации электронного правительства в России от принятия политических решений о переходе на концепцию электронного правительства к регламентации сфер деятельности электронного правительства и развитию практик эффективного использования технологий электронного правительства, созданию сетевого порядка взаимоотношений власти и населения, а также оказанию гражданам и организациям государственных электронных услуг.
4. Подготовлена и апробирована методика исследования институционализированности практик использования технологий электронного правительства сотрудниками органов исполнительной власти на региональном уровне, а также барьеров в развитии электронного правительства.
5. Определены четыре группы ключевых проблем, препятствующих развитию электронного правительства в России: организационно-управленческие; нормативно-правовые; технологические; проблемы развития человеческого потенциала, и предложены пути их решения.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Внедрение электронного правительства в России обусловлено: 1) политическими решениями освоить и применять ИКТ в России; не отставать от экономически и технологически развитых стран; 2) широким распространением практик использования Интернет-коммуникаций и трансакций в бизнесе и повседневной жизни.
2. Институционализация социокоммуникативной структуры электронного правительства в России заключается в таких структурных процессах, как: нормативная регламентация сферы внедрения технологий электронного правительства, развитие правил практического использования ИКТ в управленческой и административной деятельности; создание стандартов информационных систем и продвижения систем информирования об электронном правительстве; регулирование деятельности новых организационных структур и профессиональных групп, специализирующихся в области электронного правительства; появление образовательных программ по проблематике электронного правительства.

3. В процессе расширяющегося использования информационно-коммуникационных технологий в сфере публичных взаимодействий власти и общества формируется социокоммуникативная структура электронного правительства, состоящая в: а) установлении институционально регулируемого взаимодействия акторов (государство, организации, граждане), экспертов-технократов и технических актантов; б) в создании сетевого порядка взаимоотношений власти и населения; в) в реализации функций информационного и коммуникационного обмена, процессов волеизъявления населения и предоставления гражданам и организациям государственных услуг.

4. Имеющиеся международные методики исследования, оценки и прогноза состояния и перспектив электронного правительства характеризуются ограниченностью набора показателей, пригодностью в основном для межстранового сопоставления, превалированием статистических показателей. Для комплексной оценки ситуации в развитии электронного правительства в конкретной территории или регионе необходимо применение специализированных методик.

5. Институционализация социокоммуникативной структуры электронного правительства как процесс представляет собой последовательную смену этапов институциональных изменений: принятие политических решений о переходе на концепцию электронного правительства; регламентация сфер деятельности электронного правительства; создание арен взаимодействия акторов социокоммуникативной структуры и направлений внедрения технологий электронного правительства; развитие практик использования технологий электронного правительства; минимизация трансакционных издержек в оказании государственных электронных услуг.

6. Становление социокоммуникативной структуры электронного правительства обеспечивает условия для развития электронной демократии (общественные инициативы в интернете, концепция «Российской общественной инициативы», краудсорсинговые проекты). Информированность граждан и общественных организаций о подобных возможностях современных информационно-коммуникационных технологий для выражения мнений и волеизъявления в интернете находится на низком уровне. Однако активность граждан в использовании интернет-ресурсов, являющихся альтернативными государственными порталам и проектам, продолжает расти.

7. Основными проблемами, затрудняющими развитие электронного правительства в России, являются несогласованность целей реализуемых проектов и сроков их достижения, недостаточно проработанная нормативная правовая база, недостаточная квалификация и мотивация сотрудников органов

власти. Эти препятствия могут быть преодолены с помощью применения проектного подхода, подключения экспертов к развитию проектов электронного правительства и бюджетному планированию, использования единых стандартов разработки и эксплуатации ИТ-систем, ориентации на зарубежный опыт, повышение кадрового потенциала органов власти, выстраивания системы обучения и повышения квалификации специалистов, занятых реализацией задач электронного правительства.

**Научно-практическая значимость работы заключается в следующем:**

1. Процесс институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства был теоретически обоснован и разделен на пять этапов;
2. Проведено социологическое исследование проблем и перспектив развития электронного правительства в России;
3. Выполнен сравнительный анализ мнений сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга относительно их готовности к включению в социокоммуникативную структуру электронного правительства за период 2010-2012 гг.;
4. Основные выводы исследования могут быть использованы при разработке концепций и программ развития электронного правительства на федеральном, региональном и муниципальном уровне;
5. Разработанная в ходе диссертационного исследования методика экспертного опроса была успешно применена для анализа процессов развития структуры электронного правительства на пространстве Содружества Независимых Государств;
6. Теоретические положения диссертационного исследования, а также разработанный инструментарий могут быть использованы при подготовке и чтении лекционных и практических курсов по социологии, социологии коммуникаций, социологии интернета.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования обсуждались на научно-практических конференциях: IX, X, XI Всероссийских конференциях «Электронное правительство в информационном обществе» (Санкт-Петербург, 2010, 2011, 2012), Первый конгресс молодых ученых (Санкт-Петербург, 2012), «Всероссийский научно-практический симпозиум «Социальные коммуникации: универсум профессиональной деятельности» (Санкт-Петербург, 2011), «V Ковалевские чтения» (Санкт-Петербург, 2010), а также на международных научных конференциях: 5-ая международная конференция «Теория и практика электронного правительства» International conference on theory and practice of electronic governance- ICEGOV 2011 (Эстония, Таллинн,

2011); 6-ая международная конференция «Теория и практика электронного правительства» International conference on theory and practice of electronic governance- ICEGOV 2012 (США, Олбани, 2012), 39-ая международная конференция «Информационные технологии в образовании, науке и бизнесе» (г.Гурзуф, Украина, 2011), IV Международный ИТ- форум «Информационное общество 2.0» (Нижний Новгород, 2011), 50-ая международная конференция «СМИ в современном мире» (Санкт-Петербург, 2011).

Результаты диссертационного исследования нашли отражение в 24 научных публикациях автора общим объемом 9,7 п.л., в том числе 10 научных публикаций в журналах, рекомендованных ВАК, общим объемом 5,7 п.л., а также 3 научных статьях в сборниках международных конференций общим объемом 0,75 п.л.

Проведение диссертационного исследования было поддержано двумя грантами Правительства Санкт-Петербурга для победителей конкурса грантов (№ 11050, 2011 г.; №12024, 2012 г.).

Проведение анкетного опроса выполнялось совместно с Центром технологий электронного правительства НИУ ИТМО в рамках работ:

- «Выполнение работ по проведению исследований применения технологий электронного правительства в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга в ходе мониторинга развития информационного общества в Санкт-Петербурге», 2012 г. (Заказчик: СПб ГУП «СПб ИАЦ»);
- «Исследование готовности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства» (Заказчик: Комитет по информатизации и связи Санкт-Петербурга).

**Структура работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, списка литературы и приложений. Работа содержит 177 стр. печатного текста, 63 рисунка и 14 таблиц.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во Введении обосновываются актуальность темы диссертации, степень научной разработанности темы, определяются цели и задачи исследования, его объект и предмет, теоретико-методологическая база, формулируется его научная новизна, приводятся положения, выносимые на защиту, а также апробация результатов исследования.

В главе 1 «Методологические основы изучения институциональной специфики электронного правительства» обобщены теоретические представления о феномене электронного правительства, проанализирован

понятийный аппарат в сфере электронного правительства, а также методы изучения электронного правительства, применяемые в России и за рубежом.

В § 1.1. «Основные теоретические подходы в исследованиях институциональных аспектов развития электронного правительства» автором проанализированы теоретические подходы к изучению электронного правительства. Внимание автора уделено информационному подходу, акторно-сетевой теории и неоинституциональному подходу. Синтез данных подходов позволяет исследовать три важных и взаимодополняющих направления в феномене электронного правительства: 1) коммуникационный процесс и барьеры при его осуществлении; 2) роль технических актантов и бюрократии при развитии электронного правительства как сети; 3) этапы институционализации электронного правительства в современном российском обществе.

В § 1.2. «Проблема электронного правительства в зарубежных и российских исследованиях» представлен критический обзор современных международных (Индекс развития электронного правительства ООН, рейтинг электронного правительства университета Васэда, Система индикаторов измерения уровня развития государственных услуг Европейского союза, сравнительные исследования и др.) и российских методик исследования электронного правительства (Индекс готовности регионов РФ к информационному обществу, Рейтинг открытости информации органов власти, Рейтинг субъектов РФ по уровню развития электронного правительства, мониторинг перехода на межведомственное взаимодействие и др.).

Автором работы был проведен анализ распределения публикаций в международных научных периодических изданиях по тематике, затрагивающей развитие электронного правительства и электронных услуг, имеющихся в базе Web of Science. По данным Web of Science, в тематике электронного государства всего за период с 2000 по 2012 гг. было опубликовано более 3000 научных статей. Несмотря на то, что существуют различные методики оценки развития электронного правительства, единая комплексная методика в настоящий момент отсутствует. Проведенный анализ выявил следующие недостатки международных методик: ограниченность набора показателей, превалирование статистических показателей, пригодность в основном для межстранового сопоставления. Делается вывод о том, что для исследования институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства в России необходимо применять специализированные исследовательские методики. В мировой исследовательской практике осуществляется переход к анализу развития электронного правительства с помощью применения метода экспертных опросов. В Российской Федерации основными исследовательскими методами

являются различные вариации веб-мониторинга, а также не регулярные опросы общественного мнения и отдельных социальных групп.

В § 1.3. «Понятие социокоммуникативной структуры электронного правительства» проанализирован существующий понятийный аппарат в сфере электронного правительства, предложено авторское определение понятия «социокоммуникативная структура электронного правительства». Социокоммуникативная структура электронного правительства – институционально регулируемое сетевое взаимодействие акторов (государство, организации, граждане), экспертов-технократов и технических актантов, в рамках которого реализуются функции информационного и коммуникационного обмена, процессы волеизъявления и предоставляются государственные услуги.

В главе 2 «Механизмы формирования социокоммуникативной структуры электронного правительства в современной России» на основе данных опросов общественного мнения, государственной статистики и нормативной правовой базы, автор теоретически и эмпирически описывает механизмы формирования социокоммуникативной структуры электронного правительства.

В § 2.1. «Акторно-сетевая модель институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства» автор дает анализ концепций институционализации электронного правительства зарубежных (Дж. Фаунтейн, Т. Хейнтце, Б. Азад, С. Фарат, С. Бретшнейдер, А. Гронлунд, Т. Хоран, Д. Норрис, М. Мун, Р. Хикс, С. Станфот, Т. Лоуренс, Р. Саддаби, Н. Лейк, Дж. Ли) и отечественных исследователей (Л.П. Киченко, Д.А. Дюльберова, Е.Г. Дьякова, А.Д. Трахтенберг). На основании принципов акторно-сетевой теории, а также положений неоинституционального подхода автор разрабатывает модель институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства, состоящую из следующих этапов:

1. принятие политических решений о переходе на концепцию электронного правительства;
2. регламентация сфер деятельности электронного правительства;
3. создание арен взаимодействия акторов социокоммуникативной структуры и направлений внедрения технологий электронного правительства;
4. развитие практик использования технологий электронного правительства;
5. минимизация трансакционных издержек в оказании государственных электронных услуг.

На основе разработанной схемы автор проанализировал институциональные изменения, происходящие на каждом этапе в современном российском обществе.

К предпосылкам внедрения электронного правительства в России относятся: принятие политических решений, обусловленных стремлением России не отставать от продвинутых стран, а также распространение практик использования Интернет-коммуникаций и трансакций в бизнесе и повседневной жизни.

Институционализация социокоммуникативной структуры электронного правительства в России заключается в таких структурных процессах, как: нормативная регламентация сферы внедрения технологий электронного правительства, развитие правил практического использования ИКТ в управленческой и административной деятельности; создание стандартов информационных систем и продвижения систем информирования об электронном правительстве; регулирование деятельности новых организационных структур и профессиональных групп, специализирующихся в области электронного правительства; появление образовательных программ по проблематике электронного правительства.

Принятие политических решений о развитии электронного правительства было обусловлено, с одной стороны, стремлением российского Правительства не отставать от западных продвинутых стран, а с другой – востребованностью интернет-технологий среди населения страны. За период 2002-2012 гг. в Российской Федерации было принято 177 нормативных правовых документов, регламентирующих взаимодействие сторон в структуре электронного правительства. Развитие технологического компонента структуры электронного правительства происходит в России не гладко, в частности, самый масштабный проект СМЭВ был признан провалившимся. В Российской Федерации рутинизация практик электронного правительства происходит путем появления потребности пользоваться электронными государственными услугами, поддержке среди населения введения УЭК как нового инструмента идентификации, а также позитивном восприятии идеи волеизъявления в сети Интернет. По оценкам бизнес-управленцев российских компаний, рядовые граждане в большей степени готовы к электронному правительству, нежели сам государственный аппарат. Навыки использования компьютерных технологий, сервисов электронного правительства, информационных систем, а также компетенции в сфере управления процессами оказания электронных услуг, становятся все более востребованными, о чем свидетельствует появление образовательных программ разных уровней (магистратура, повышение квалификации, дистанционное обучение) в тематике электронного правительства. Минимизации издержек в процессе получения электронных государственных услуг способствует применение методов повышения доступности услуг,

развития навыков, необходимых для их использования, повышение ценности услуги для пользователей, а также тавтология усиления защиты и конфиденциальности информации. В России на правительственнонм уровне рассматриваются вопросы стимулирования граждан к использованию электронных услуг и электронных форм взаимодействия с органами власти, однако на данном этапе единой системы стимулирования и минимизации трансакционных издержек не разработано.

В § 2.2. «Особенности институционализации электронной демократии и форм электронного участия граждан в России» рассматриваются проблемы и механизмы становления электронной демократии. В параграфе приведен анализ работ зарубежных исследователей, изучавших проблемы становления электронной демократии в развитых странах (Д. Осимо, А. Шеллона, Н. Нанна, Л. Регги, Дж. Острема, И. Катчановского, Т. ЛаПортг.) На основании положений их работ автор приводит хронологическое описание процессов развития электронной демократии и приходит к выводу о том, что в современном российском обществе наблюдается формирование основ электронной демократии, являющейся последней стадией формирования электронного правительства. Свидетельствами этого процесса являются: создание тематических общественных порталов (Электронная демократия, Демократор, Демократор -2, Куда- Кому?, Электронный Парламент); появление порталов открытых государственных данных; развитие концепции «Российской общественной инициативы». Информированность граждан об этих инициативах находится не на высоком уровне. Вместе с тем, граждане активно используют альтернативные площадки для обсуждения и выражения мнений (Дал Слово, Россия и др.).

В главе 3 «Институционализация электронного правительства в Санкт-Петербурге» приводятся результаты проведенного автором социологического исследования с использованием двух методов:

- ежегодное анкетирование сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (далее - ИОГВ) за период 2010-2012 гг.,
- формализованный экспертный опрос о проблемах и перспективах развития электронного правительства в России.

При проведении анкетирования было разработано две анкеты: первая анкета была использована при опросе сотрудников ИОГВ в 2010 году ( $n=301$  из 17 ИОГВ Санкт-Петербурга, выборка пропорциональная стратифицированная, уровень надежности составляет 95,4%, ошибка выборки составляет 5%); вторая анкета была разработана в 2011 году, когда было принято решение о расширении масштаба исследования. Расширенная анкета

была использована в исследовании 2011-2012 гг. (n= 817 из 56 ИОГВ Санкт-Петербурга, выборка пропорциональная стратифицированная, уровень надежности составляет 95,4%, ошибка выборки составляет 5%).

В ходе формализованного экспертного опроса были опрошены 66 экспертов из числа сотрудников федеральных, региональных и муниципальных органов власти, ответственных за развитие электронного правительства, а также представители ИТ- компаний, внедряющие технологии электронного правительства, и члены научно-экспертных организаций.

В § 3.1. «Информированность сотрудников исполнительных органов государственной власти (ИОГВ) как условие становления электронного правительства в Санкт-Петербурге» на основе результатов анкетирования делается вывод о том, что динамика информированности государственных и муниципальных служащих о технологиях электронного правительства положительна и имеет тенденцию к росту: если в 2010 году только 22% опрошенных были осведомлены о технологиях электронного правительства, то в 2012 году информированных респондентов стало 46%. Проведенное исследование позволило выявить, что опрошенные государственные служащие больше осведомлены о российском опыте предоставления государственных услуг в электронном виде: какие-либо примеры российского опыта оказания электронных услуг известны 70% сотрудников ИОГВ, с международным опытом в этой области знакомы только 46% опрошенных. При этом повысился уровень информированности о возможностях получения услуг новыми способами (например, такими как МФЦ (84%) и портал государственных услуг (81%)). Но, не смотря на это, большинство респондентов (37%) получают государственные услуги посредством очного обращения в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

В § 3.2. «Практики использования технологий электронного правительства в контексте взаимодействия граждан и органов власти» проводится социологический анализ готовности сотрудников ИОГВ к использованию технологий электронного правительства и мотивации к включению в данный коммуникативный процесс. Адаптация сотрудников органов власти к использованию новых технологий во многом определяет потенциал развития социокоммуникативной структуры электронного правительства. Согласно Д. Норту, институциональные изменения становятся возможными тогда, когда действующие акторы выбирают для себя новые способы и правила взаимодействия в качестве наиболее оптимальных и предпочтительных.

По результатам исследования большая часть опрошенных государственных и муниципальных служащих (95% респондентов) поддерживают идею предоставления государственных и муниципальных услуг

в электронной форме. За последние три года выявлена положительная динамика по обращению граждан в ИОГВ через интернет: в 2011 году - 51% госслужащих сказали, что в их подразделение граждане обращались через интернет, в 2012 году так ответили 62% респондентов. Наиболее востребована данная форма обращения в районных администрациях. Для того чтобы число обращений граждан в электронном виде продолжало расти, необходимо проводить мероприятия по информированию населения о переходе на оказание государственных услуг в электронной форме. Опрос показал, что сейчас о предстоящих мероприятиях осведомлено лишь 24% респондентов. Проведенное исследование позволило выявить, что опрошенные государственные и муниципальные служащие (95% сотрудников ИОГВ Санкт-Петербурга) предпочитают электронные каналы коммуникации и стремятся к переходу к интерактивному общению между органами власти, гражданами и организациями.

В § 3.3. «Профессиональная подготовленность сотрудников органов власти к переходу на электронное взаимодействие с гражданами и организациями» приведена оценка использования технологий электронного правительства служащими ИОГВ, а также выявлены их потребности в повышении квалификации в области технологий электронного правительства. Исследование было направлено на выявление специфики развития кадрового потенциала государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга. В результате анкетирования была выявлена подготовленность региональной власти (на примере Санкт-Петербурга) к переходу на электронное правительство по следующим признакам институциональных изменений в профессиональных практиках сотрудников ИОГВ: использование информационно-коммуникационных технологий, информированность о проектах электронного правительства, мотивация к переходу на электронное взаимодействие с гражданами, потребности в повышении квалификации, оценка обеспеченности профессиональной деятельности информационными технологиями.

Социологический анализ позволил провести оценку подготовленности ИОГВ к оказанию электронных услуг. Более половины опрошенных служащих регулярно используют электронные технологии в своей профессиональной деятельности. В ходе анализа были выявлены наиболее часто используемые ими программные средства (текстовые редакторы, электронные таблицы, интернет-браузеры, редакторы презентаций), а также было установлено, что сотрудники ИОГВ по их собственным оценкам нуждаются в регулярном повышении квалификации по тематике технологий электронного правительства и электронного управления – об этом в ходе опроса заявили 74% респондентов. При этом 64% сотрудников ИОГВ Санкт-Петербурга

приходится регулярно самостоятельно осваивать новые программные средства и технологии.

Анкетирование, проведенное в 2012 году, подтвердило наметившуюся еще в 2011 году тенденцию: ощущение потребности в прохождении программ квалификации в тематике технологий электронного правительства и электронного управления среди опрошенных выше (на уровне 13-33% опрошенных в зависимости от предметной направленности), чем потребность в повышении навыков использования конкретных компьютерных программ (на уровне 2-12%). Таким образом, результаты опроса позволяют зафиксировать наличие процесса профессиональной адаптации к институциональным изменениям, а также выраженной потребности в получении профессиональных навыков в сфере электронного правительства среди сотрудников ИОГВ Санкт-Петербурга.

В § 3.4. «Основные проблемы в развитии электронного правительства и способы их решения» приводятся результаты экспертного опроса, проведенного автором в 2011 году. Развитие электронного правительства сталкивается с целым рядом трудностей. Известный американский исследователь развития электронного правительства Р. Хикс доказал, что до 85% проектов электронного правительства являются неэффективными, а 35% из них и вовсе «проваливаются». Для того чтобы выявить основные барьеры в становлении структуры электронного правительства в современном российском обществе был проведен экспертный опрос. Всего в ходе экспертного опроса было выявлено 16 ключевых проблем в развитии электронного правительства. Экспертами были проранжированы по актуальности наиболее острые и значимые проблемы в его развитии. Основными проблемами, затрудняющими процесс институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства в России, являются недостатки целеполагания в федеральных и региональных программах и проектах развития электронного правительства, установка недостижимых сроков для проектов развития технологий электронного правительства, недостаточность нормативной правовой базы (существенно расширившейся только в последние 3 года, в то время как развитие технологий электронного правительства началось еще в 2002 г.), недостаточная квалификация и мотивация сотрудников органов власти. Установлено, что основные проблемы по степени их важности и актуальности (недостаточные сроки для достижения цели, несогласованность процесса внесения изменений в нормативно правовую базу, практика реализаций электронного правительства не соответствует стандартам разработки больших ИС), а также многие другие проблемы относятся к компетенции федеральных органов.

Исследование подчеркнуло важную роль экспертов-технократов, привлечение которых необходимо для решения существующих проблем. Предложенные экспертами пути преодоления барьеров институционализации социокоммуникативной структуры электронного правительства связаны, прежде всего, с организационными, нормативными аспектами, а также с развитием системы повышения квалификации в сфере электронного правительства, нежели чем с техническими компонентами: применение проектного подхода, подключение экспертов к развитию проектов электронного правительства и бюджетному планированию, ориентация на зарубежных опыт, повышение кадрового потенциала органов власти, выстраивание системы обучения и повышения квалификации специалистов, занятых реализацией задач электронного правительства, использование единых стандартов разработки и эксплуатации ИТ-систем

При оценке востребованности каналов коммуникации между акторами социокоммуникативной структуры электронного правительства эксперты выразили мнение о том, что системы межведомственного взаимодействия (СМВ) и электронного документооборота – наиболее предпочтительный канал для взаимодействия представителей власти между собой (G2G) в целях выполнения служебных задач. В случае взаимодействия представителей органов власти с населением эксперты выделили порталы как наиболее предпочтительные для обеих сторон (G2C, C2G). Примечательно, что на втором месте с позиции органов власти (G2C) могут быть востребованы социальные сети и возможности блогосферы, а граждане (C2G), по мнению экспертов, охотнее будут стремиться к личным контактам с представителями властей. Для взаимодействия сотрудников органов власти с организациями (G2B, B2G) в качестве наиболее предпочтительного канала эксперты выбрали официальные порталы, электронную почту и системы межведомственного взаимодействия.

Проведенное исследование позволило выявить весьма острые проблемы, обозначить предполагаемые сферы ответственности по принятию решений, оценить наиболее предпочтительные каналы коммуникации для участников, использующих технологии электронного правительства.

В Заключении приведены основные выводы диссертационного исследования, отражающие институциональную специфику развития социокоммуникативной структуры электронного правительства в России. Гипотеза исследования о том, что ключевым фактором, препятствующим развитию социокоммуникативной структуры электронного правительства, является недостаточная профессиональная квалификация сотрудников органов государственной и муниципальной власти для перехода на электронное взаимодействие с гражданами, подтверждается частично, поскольку кроме

выдвинутых факторов, были изучены другие немаловажные причины. Исследование подчеркнуло важную роль экспертов-технократов, привлечение которых необходимо для решения существующих проблем.

В Приложении приводятся анкеты опроса сотрудников исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга: «Готовность сотрудников органов исполнительной власти Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства» (2010 г.), «Оценка уровня профессиональной готовности сотрудников органов исполнительной власти Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства» (2011-2012 гг.), а также анкета экспертного опроса «Развитие электронного правительства в России: проблемы и пути решения» (2011 г.).

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора:

**В ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных ВАК**

1. Бершадская Л.А. Акторно-сетевая модель электронного правительства в Российской Федерации (по результатам экспертного опроса) // Власть. – 2013. – №3. – С. 40-43. (Статья 0,4 п.л.).
2. Бершадская Л.А. Электронные государственные услуги: структура потребления в России // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2011. – Т. XIV. – № 5 (68). – С. 298-304. (Статья 0,4 п.л.).
3. Бершадская Л.А. Системный подход к реализации программ подготовки управленцев в сфере электронного правительства // Открытое образование. –2011. – № 2. – С. 267-270. (Статья 0,25 п.л.).
4. Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Опыт и методы исследования и развития технологической базы электронного правительства в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 123-144. (Статья 1,3 п.л.).
5. Бершадская Л.А., Биккулов А.С., Болгова Е.В., Чугунов А.В., Якушев А.В. Социальные сети и социометрические исследования: теоретические основания и практика использования автоматизированного инструментария изучения виртуальных сообществ // Информационные ресурсы России. – 2012. – № 4. – С. 19-24. (Статья 0,4 п.л.).
6. Бершадская Л.А., Сергеева Л.С., Чугунов А.В. Востребованность услуг электронного правительства: возможности и потенциал исследования мнений пользователей социальных сетей // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6; - [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/106-8071>. (Статья 0,5 п.л.).
7. Бершадская Л.А., Илюхин И.А., Куминов А.С., Чугунов А.В. Оценка специфики развития электронного правительства в регионах с

использованием метода экспертного опроса // Информационные ресурсы России. – 2010. – №1. – С. 18-21. (Статья 0,25 п.л.).

8. Бершадская Л.А., Трутнев Д.Р., Чугунов А.В. Применение системного подхода к реализации программ подготовки управленцев в сфере электронного правительства // Дистанционное и виртуальное обучение. – 2011. – № 11. – С. 107-121. (Статья 1 п.л.).
9. Бершадская Л.А., Биккулов А.С., Жук Д.В. Сервисы мониторинга социальных медиа в сети интернет и анализ частотности поисковых запросов как инструменты исследования социальных проблем // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 6. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/106-7976>. (Статья 0,7 п.л.)
- 10.Бершадская Л.А., Биккулов А.С., Болгова Е.В., Чугунов А.В., Якушев А.В. Социометрические исследования в социальных сетях как инструментарий социологии и политологии // Современные проблемы науки и образования. – 2012. – № 4. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.science-education.ru/104-6901>. (Статья 0,5 п.л.).

**В иных изданиях:**

- 11.Bershanskaya L., Chugunov A., Trutnev D. e-Government in Russia: Is or Seems? // Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2012, Albany, New York, United States, 2012). – Ed. by J.Ramon Gil-Garcia, Natalie Helbig, Abegboye Ojo. N.Y.: ACM Press. – 2012. – P. 79-82. (Статья 0,25 п.л.).
- 12.Bershanskaya L., Chugunov A., Trutnev D. Monitoring methods of e-Government development assessment: comparative analysis of international and Russian experience // Proceedings of the 6th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2012, Albany, New York, United States, 2012). Ed. by J.Ramon Gil-Garcia, Natalie Helbig, Abegboye Ojo. N.Y.: ACM Press. – 2012. – P. 490-491. (Статья 0,25 п.л.).
- 13.Bershanskaya L., Chugunov A., Trutnev D. IT Awareness of Senior Civil Servants and it's influence on the Results of E-Gov Projects in Russia // Proceedings of the 5th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV2011, Tallinn, Estonia, 2011). Ed. by E. Estevez, M. Janssen. N.Y.: ACM Press. – 2011. – P. 244-248. (Статья 0,25 п.л.).
- 14.Бершадская, Л.А. Готовность государственных служащих Санкт-Петербурга к использованию технологий электронного правительства (2010-2012 гг.) // Информационные системы для научных исследований : XV Всероссийская объединенная конференция «Интернет и современное общество». – СПб., 2012. – С. 265- 268. (Статья 0,25 п.л.).

- 15.Бершадская Л.А., Биккулов А.С. Востребованность автоматизированных инструментов при проведении исследований в гуманитарных науках // Информационные системы для научных исследований: XV Всероссийская объединенная конференция «Интернет и современное общество». - СПб: СПб НИУ ИТМО, 2012. - С. 223-227. (Статья 0,3 п.л.).
- 16.Бершадская Л.А. Формирование среды взаимодействия в электронном правительстве Санкт-Петербурга» // Пятые Ковалевские чтения/ Материалы научно-практической конференции. - СПб., 2010. - С. 395-398. (Материалы конференции 0,25 п.л.).
- 17.Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Оценка развития онлайновых государственных услуг: возможности применения методики ООН к российской специфике // Интернет и современное общество: Сборник научных статей. Материалы XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». - СПб., 2011. - С. 155 – 163. (Статья 0,6 п.л.).
- 18.Бершадская Л.А. Измерение готовности сотрудников органов власти к использованию технологий электронного правительства// Труды XVIII Всероссийской научно-методической конференции Телематика 2011. - СПбГУ ИТМО, 2011. – С. 188-189. (Материалы конференции 0,2 п.л.).
- 19.Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Использование ИКТ сотрудниками органов государственной власти как фактор готовности к внедрению электронного правительства // Труды XVII Всероссийской научно-методической конференции Телематика 2010. – СПбГУ ИТМО, 2010. – С. 207-208. (Материалы конференции 0,2 п.л.).
- 20.Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Развитие электронного правительства и вопросы трансформации социального пространства // Политические институты в современном мире. Сборник статей конференции. Факультет политологии СПбГУ, 10-11 декабря 2010 г. – С. 41-42. (Статья 0,2 п.л.).
21. Бершадская Л.А. Правительство Санкт-Петербурга на пути к электронному правительству// Социальные коммуникации: профессиональные и повседневные практики. Сб. статей. – Выпуск 3. – СПб.: Интерсоцис, 2010. – С. 29-34. (Статья 0,3 п.л.).
- 22.Бершадская Л.А., Чугунов А.В. Применение метода экспертного опроса для оценки развития технологий электронного правительства в регионах // Труды XII Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». - Санкт-Петербург, 2009. – С. 105-108. (Статья 0,3 п.л.).
- 23.Бершадская Л.А., Гриднев В.В., Илюхин И.А., Куминов А.С., Чугунов А.В. Рейтинг уровня использования технологий электронного правительства в

органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации: результаты исследования 2009 г. // Интернет и современное общество: Труды XIII Всероссийской объединенной конференции. – СПб., 2010. – С. 164-175. (Статья 0,75 п.л.).

- 24.Бершадская Л.А. Электронное правительство как новая система коммуникаций // Социальные коммуникации: профессиональные и повседневные практики. Сб.статей. – Выпуск 2. – СПб.: Ингерсоцис, 2009. – С.20-27. (Статья 0,4 п.л.)

Отпечатано с готового оригинал-макета в ЦНИТ «АСТЕРИОН»  
Заказ № 106. Подписано в печать 20.05.2013 г. Бумага офсетная  
Формат 60x84<sup>1</sup>/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.  
Санкт-Петербург, 191015, а/я 83,  
тел. /факс (812) 685-73-00, 663-53-92, 970-35-70  
[asterion@asterion.ru](mailto:asterion@asterion.ru)