Сергей НАУМОВ, Елена МАСЛЕННИКОВА

Диалоговые коммуникации: проверка готовности

Право на доступ к информации является одним из фундаментальных прав в любом государстве, которое называет себя правовым и демократическим. Вступивший в силу с 1 января 2010 года Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [1] определил параметры взаимодействия граждан, юридических лиц с органами власти. Наиболее существенный вопрос запуска этого важнейшего механизма интеграции общества связан со взаимной готовностью органов власти и граждан к диалогу в предложенном формате.

Доступ к государственным информационным ресурсам – основа общественного контроля за деятельностью властных структур, за состоянием любых сфер жизни общества. При этом возникают три классических вопроса:

1. Есть ли субъекты контроля и существует ли осознанная потребность именно таким образом проявить свою активность?

2. Обладают ли субъекты контроля способностями, навыками и возможностями получать и трактовать информацию?

3. Есть ли риск противоправного применения результатов анализа, контроля, аудита?

Ответ на первый вопрос очевиден при подведении даже первичных итогов институциональных реформ государственного управления – российский социум пока не способен делегировать добровольных, не ангажированных экспертов, осуществляющих планомерный общественный контроль. Разовые формы активности не позволяют систематизировать результаты контроля.

Обратимся к фактологии. Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН опубликовал новый рейтинг готовности стран к использованию технологий электронного правительства [2], в котором приведены данные, касающиеся 192 стран. Россия находится на 59-м месте, что лишь на одну позицию лучше, чем в рейтинге 2008 г.

Индекс готовности каждой страны к электронному правительству состоит из индекса развития человеческого потенциала, индекса состояния ИКТ-инфраструктуры и индекса онлайновых государственных услуг (веб-присутствия). По каждому из них за прошедший период также произошли некоторые изменения. Так, по развитию человеческого потенциала Россия опустилась с 27-го на 39-е место, по состоянию ИКТ-инфраструктуры – с 62-го на 63-е место, а по предоставлению онлайновых услуг поднялась с 93-го на 68-е место. Первая пятерка лидеров рейтинга ООН по-прежнему включает Корею, США, Канаду, Великобританию, Нидерланды.

Таким образом, применительно к рассматриваемому аспекту уровень развития человеческого капитала не позволяет свободно и самостоятельно получать информацию и оперировать ею. В отличие, скажем, от Сеула и Сингапура в нашей стране доступ в Интернет и просто наличие компьютера нельзя назвать широко распространенным явлением. Безусловно, определенные изменения произошли, но в управленческой практике должны сочетаться многоканальность и возможность выбора способа взаимодействия, дабы не создавать новые основания «информационной» дискриминации.

Кроме того, сегодня в инфокоммуникативном поле наблюдаются резкая поляризация и расслоение в региональном разрезе. Если в крупных городах уровень доступа к разнообразным источникам информации достаточно высок и уже сложилась определенная информационная культура обращения к ним, то в ряде регионов отсутствует даже какая-то информатизация.

По-прежнему приоритетны неформальные рычаги взаимодействия с властью, установление личностных непосредственных контактов. Слишком долго в российской истории государство возводило стену, отгораживающую его от общества, и это не может не сказываться на мировосприятии как представителей власти, так и граждан.

В упомянутом Федеральном законе определены виды информации, предоставляемые пользователю, однако используемое здесь понятие «информация о деятельности органа власти» они не раскрывают.

Чтобы не получить ответ, отсылающий пользователя к общей информации, размещенной в Интернете или СМИ, запрос должен быть сформулирован очень четко. Поскольку знания среднестатистического пользователя о действующем законодательстве и полномочиях органов власти незначительны, реализация закона столкнется с рядом проблем. Чаще всего граждане обращаются не за информацией в том виде, в котором она имеется в органе власти, а за консультацией, разъяснениями.

Относится ли к сведениям о деятельности органа власти та информация, которая должна быть дополнительно обработана, обобщена, проанализирована для ответа на запрос пользователя? Есть ли необходимые ресурсы для предоставления полноценной инфор-

Сергей НАУМОВ – ректор Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина, доктор исторических наук, профессор

Елена МАСЛЕННИКОВА – заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Поволжской академии государственной службы имени П.А. Столыпина, кандидат социологических наук, доцент

мации? Проводился ли анализ готовности властей к обеспечению положений закона?

В условиях глобальной информатизации важное значение приобретают не только единая сеть и каналы передачи информации в органах государственной власти и местного самоуправления, развитие средств коммуникации и технологии управления информационными потоками, но и прежде всего информационная культура управленцев и граждан.

Не отрицая позитивной роли нового закона, коротко остановимся на некоторых проблемах. Во-первых, несмотря на внушительный перечень сведений о деятельности органов власти (глава 3), формулировка «**могут размещать**» представляет лишь некий ориентир, а не обязательства, и вопрос об информации, которую государственные органы и органы местного самоуправления «**будут размещать**», остается открытым. Во-вторых, не ясно, что подразумевается под словами «**возможность присутствия**» граждан (физических лиц), представителей организаций (юридических лиц), общественных объединений на заседаниях коллегиальных органов (ст. 15), которая **определяется самим органом**. В-третьих, традиционно проблемной зоной остается контроль за обеспечением доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которую, согласно закону, осуществляют руководители **тех же органов**. В большинстве стран мира такой контроль возлагается либо на специально созданный орган, либо на омбудсмена – уполномоченного по правам человека. Не предусмотрена и существующая повсеместно за рубежом такая форма контроля, как подготовка и регулярная публикация отчета о ходе исполнения закона.

Отметим еще один немаловажный аспект. Закон фиксирует недоступность для граждан «закрытой» информации, содержание которой определяется другими законодательными актами. Их население тоже должно знать, чтобы скорректировать свои информационные ожидания. На наш взгляд, для компенсации возможности вариативного исполнения закона и четкой фиксации доступной и закрытой информации необходим Регламент (или Стандарт) предоставления информации гражданам как в режиме общего информирования, так и в режиме индивидуальных запросов. Такой документ смог бы нивелировать еще одну потенциальную проблему: закон предполагает при ответе на запрос отсылку заявителя к источнику информации, если необходимые потребителю сведения уже публиковались в печатных СМИ или в электронном виде. Принцип, безусловно, логичный и целесообразный. Но при нынешнем уровне подготовленности представителей органов власти это способствует субъективному определению соответствия сути запроса и имеющейся «где-то» информации.

В законе определена процедура переадресации запроса в случае его направления не в тот орган власти. Незнание большинством граждан полномочий и ответственности уровней власти, конкретных органов управления и сейчас отрицательно сказывается на имидже властных структур. На всех сайтах органов власти размещены соответствующие Положения, где зафиксированы функции, полномочия и направления деятельности. Но реально ли для гражданина сверить свой запрос с этими Положениями, чтобы избежать процедуры переадресации?

Многие из проблемных моментов можно отнести к недостаткам информационной культуры населения. Кто и каким образом будет ее формировать? Новое «информационное» поколение только выходит на уровень взаимодействия с властью, так что подготовленный партнер информационного взаимодействия с органами власти появится не завтра.

«Закрытость» органов власти можно объяснить несколькими причинами.

Во-первых, отдельные представители власти не хотят идти на открытое взаимодействие, чтобы не снижать свои коррупционные или противоправные возможности. Деятельность государства должна быть прозрачной, это единственный способ минимизировать коррупцию и обеспечить ответственность государства перед гражданами. Кроме того, чтобы повысить качество принимаемых решений, результативность их исполнения и завоевать доверие общества, государство должно предоставить гражданам новые каналы коммуникации, позволяющие им участвовать в выработке правил игры и осуществлять контроль над тем, как эти правила соблюдаются.

Во-вторых, кадры органов власти недостаточно подготовлены к быстрым темпам внедрения информационных технологий в повседневную работу. Банальная компьютерная неграмотность является одним из препятствий на пути обеспечения открытости государства и доступности информации о деятельности органов власти.

Согласно исследованиям Института социологии РАН [3], россияне представляют отечественных чиновников равнодушными, продажными, безответственными, некомпетентными и безразличными к судьбе страны. Чиновники, напротив, считают себя профессионалами, знающими свое дело, трудолюбивыми и работоспособными. 76,3% чиновников думают, что они вносят большой вклад в развитие страны, тогда как 71,1% граждан полагают, что бюрократы этому мешают. Большинство россиян (76,2%) выделяют бюрократов в особое сословие, 66,7% уверены,

В следующем номере:

«...если взяточничество в среде чиновников еще может восприниматься общественным мнением как неизбежное, но в чем-то оправданное зло, то коррупция, как правило, рассматривается резко негативно, так как охватывает не только отдельные категории государственных служащих, но и целые организации государственной власти и местного самоуправления».

Профессор РАГС,
доктор социологических наук
К.О. МАГОМЕДОВ

что они прежде всего озадачены сохранением и увеличением своего богатства и влияния. С такой оценкой согласились 34,2% самих чиновников.

Недоверие к представителям власти неминуемо влечет за собой неуважение к принимаемым ими актам и реализуемым ими решениям. Как отметил Д.А. Медведев в выступлении на заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества в декабре 2009 г., «сегодня только один процент жителей страны оценивает качество предоставления государственных услуг как позитивное, подавляющее же большинство испытывают различные проблемы» [4].

Важнейшей научной и практической задачей становится устранение содержательных разрывов между технико-технологической и гуманитарной составляющими развития информационного пространства, между приоритетами информационного общества и архаичностью информационной культуры. Разрыв информационно-коммуникативных связей между властными институтами, позициями индивидов, поведенческими установками, автономизация указанных элементов наряду со стремлением имитировать эти связи в информационном пространстве усиливают антисоциальные импульсы и создают новые угрозы устойчивости социально-политического развития России.

Современная информационная культура – это новый тип мышления, одной из ключевых характеристик которого является объединение логического мышления с новыми способами познания мира. Как пишет А.И. Соловьев, «в условиях, когда информационные обмены оказываются базовыми предпосылками развития политических (а равно и экономических, правовых и иных социальных) отношений, коммуникации формируют и форматируют пространство культуры, транслируя и заново создавая его базовые и вторичные параметры. … В современном информационном пространстве политики культура становится и источником производства властно значимых товаров, и формой их существования, и средством их потребления различного рода акторами» [5].

В этой связи важно акцентировать внимание на проблеме медиаобразования и медиавоспитания как составляющих информационной культуры. Речь при этом идет и о представителях власти, и о гражданах, которые по-разному понимают суть информации о деятельности органов власти, так как пока существуют объективные и субъективные ограничения на доступ к ней, а формы и само содержание имеющейся информации также не удовлетворяют потребности граждан. Кстати, зачастую желание власть предержащих соответствовать требованию открытости ведет к другой крайности – огромному количеству публикуемых сведений, не отражающих реальные информационные запросы населения, да еще при отсутствии сервисов, облегчающих поиск необходимых потребителю сведений.

Возможные негативные социально-психологические эффекты информатизации, когда при получении новой, непредсказуемой информации снижается точность передачи образов и стирается грань между иллюзией и реальностью, теоретик информационного общества Э. Тоффлер назвал футурошоком. Д. Льюис считал, что переизбыток информации вызывает синдром информационной усталости (information fatigue syndrome), паралич анализа (paralysis of analysis), иррациональность в поведении и снижение продуктивности работы. Позднее исследователи пришли к выводу, что к информационному стрессу приводит не столько большое количество информации вообще, сколько большое количество низкокачественной информации и неспособность человека эффективно ее переработать.

При использовании информации могут возникать как внешние, так и внутренние угрозы личности. К внешним угрозам относятся отсутствие необходимой информации, неполная или недостоверная информация, нарушение прав и свобод человека в области доступа к информации, неправомерное ограничение доступа к открытым информационным ресурсам. К внутренним угрозам – неспособность к самостоятельному отбору информации, ее критической оценке, анализу и переработке, недооценка возможностей обучения методам защиты (нейтрализации) от угроз воздействия недоброкачественной информации. Таким образом, важность информационной культуры личности очевидна.

Среди наиболее негативных моментов, связанных с инфокоммуникативным полем, назовем следующие:

- неудовлетворение информационных потребностей;
- «запаздывание» поступления информационных ресурсов;
- рассогласование между уровнем профессиональной подготовки персонала, создающего информацию и использующего ее;
- неразвитость коммуникационной сети между различными источниками информационных ресурсов;
- ограничения на допуск к информации и ее использование;
- неактуальность накопленных ресурсов;
- засорение «дефектной» информацией;
- отсутствие эффективных методов контроля за качеством информации;
- отсутствие эффективных структур, обеспечивающих доступ к имеющимся ресурсам;
- стремление определенных групп «владельцев» информации к монопольному владению конкретной информационной «собственностью».

Чтобы изменить ситуацию, необходимы комплексные меры, не ограничивающиеся разработкой и внедрением в управленческую практику инновационных информационных технологий. Нужна новая стратегия управления, основанная на концепциях «электронное управление» (e-Government) и «электронный человек». Она должна охватывать не только операционную (или административную и исполнительную) составляющую деятельности органов власти, но в первую очередь культурную составляющую, формировать готовность жить в новом информационном мире.

Изменение сознания, устойчивых стереотипов – сложная задача. Даже в программных документах целевые установки сформулированы со «специфической» расстановкой акцентов. Зарубежные и отечественные эксперты, сравнивая программу «Электронная

Россия» [6] с западными программами e-Government, отмечают, что, если главным приоритетом последних являлось удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных структур, то заявленным результатом российской программы было внедрение информационно-коммуникационных технологий **для совершенствования работы государственных структур**. Иными словами, то, что в зарубежных программах служило средством, в российской – стало целью. И если важной частью зарубежных программ является постоянный мониторинг результатов в соответствии с задаваемой системой индикаторов, то в российской программе этот элемент отсутствует, что не позволяет контролировать ее выполнение и отдачу от инвестиций.

Формирование информационной культуры зависит и от учета при внедрении автоматизированных систем тех процессов, которые проходят внутри соответствующих административных структур. На межведомственном уровне необходима координация органов государственной власти и местного самоуправления для эффективного распределения ресурсов по приоритетным направлениям, совместной выработки оптимальных решений при внедрении комплексных информационных технологий, а также интеграции создаваемых систем. На организационном уровне разработка ИТ-стратегий, грамотное формулирование задач и контроль за их реализацией требуют высокой квалификации не только руководителей и исполнителей, но и организационно сильных структур управления, наделенных достаточными полномочиями. Большинство развитых государств используют построение единой организационной вертикали управления информационными технологиями, что предполагает создание надведомственных стратегических и исполнительных органов управления, унифицированных структур управления внедрением информационных технологий в каждом ведомстве и применение передовых механизмов реализации отдельных проектов.

Информационные технологии призваны обеспечить полномасштабное планирование деятельности органов власти, увязать задачи и функции с ресурсами, наладить систему контроля за исполнением решений на более объективной (формализованной) основе, чем в настоящее время. Они позволят объективно оценивать качество работы госслужащих, ограничивая поле субъективного «административного усмотрения» (что особенно важно при выполнении рутинных операций).

Создание информационной системы – это не приложение новых технических средств к разбухшей бюрократизированной машине, а построение новой системы управления. Качественное обновление требует формирования единого информационно-правового пространства, позволяющего на качественно новом уровне выстраивать взаимодействие как внутри системы органов власти, так и в системе «общество–власть».

Международный опыт показывает, что основная сложность заключается в преодолении «культуры секретности» и переходе от системы доступа к информации к активному участию.

Для совершенствования работы госаппарата и повышения качества государственных услуг акцент постепенно будет переноситься на вовлечение граждан в процессы выработки и реализации государственной политики, построение более эффективной системы социально-политического взаимодействия государства и гражданского общества, сотрудничество государственного и частного секторов, со-регуляцию, со-производство и со-руководство представителей государственных и частных организаций на национальном, региональном и местном уровнях.

Способствовать информационной открытости органов власти могут следующие меры.

1. Проведение аудита готовности органов власти к реализации Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

2. Разработка учебных программ по формированию информационной культуры госслужащих в сфере обеспечения информационных потребностей населения и определение органами власти данных программ как приоритетных в обучении госслужащих.

3. Формирование механизмов мотивации госслужащих к повышению информационной культуры и социальной ответственности в данной сфере.

4. Подготовка PR-сопровождения вступления закона в силу, проведение разъяснительной работы для пользователей информации.

5. Создание механизма и методики оценки потребности населения в информации о деятельности органов власти.

6. Разработка унифицированных нормативных актов и Регламента информационного обслуживания граждан в целях эффективной реализации закона.

Литература

1. Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. 16 февраля. Ст. 776.
2. Сайт Департамента по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций. http://www.un.org.russian/esa/
3. Доклад Института социологии РАН (совместно с российским представительством Фонда им. Ф. Эберта) «Бюрократия и власть в новой России: позиции населения и оценки экспертов». 2005. http: //www.isras.ru/ analytical_report_bureaucracy_1.html.
4. Выступление Д.А. Медведева на заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества. Стенографический отчет о совместном заседании Государственного совета и Совета по развитию информационного общества 23 декабря 2009 г. http: //www.kremlin.ru/ transcripts/6443
5. *Соловьев А.И.* Коммуникация и культура: противоречия поля политики // ПОЛИС. 2002. № 6.
6. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002-2010 годы)”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 5. 04 февраля. Ст. 531.