

6. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 758-р: распоряжение Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 1246-р [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
7. О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 15 мая 2010 г. № 758-р: распоряжение Правительства РФ от 18 дек. 2010 г. № 2330-р // СЗ РФ. 2010. № 52 (ч. 1). Ст. 7196.
8. Калинин А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 203–210.
9. Урсул А.Д., Дронов А.И. Космонавтика и социальная деятельность. Кишинев, 1985.
10. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.
11. Латин А.Е., Хайров Д.Р. Методика «SERVQUAL» для оценки качества предоставления государственных и муниципальных услуг // Государственная служба. 2012. № 3. С. 30–35.
12. Сидорова Н.И. Проблемы и инструменты среднесрочного финансового планирования на региональном и муниципальном уровнях // Проблемы прогнозирования. 2008. № 6.
13. Широков А. Проблемы формирования методики оценки результативности и эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная власть. 2008. № 20. С. 75.
14. URL: <http://www.csi-ul.ru/research/?topic=research>
15. Разворотнева С.В., Рябинин А.В. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления: перспективы и пути развития. URL: <http://www.vsmsinfo.ru/article.html?204>

Yu.K. Usynin, L.S. Yakovlev
The Power and Society
Communicative Space
Transformation in the Context
of Information Technology
Development

The change of the power and society communication system in conditions of fast development of information technology is considered. Conclusions about the political component of the public services implementation in electronic form are made.

Key words and word-combinations: reforming management systems, information space, public services, electronic government.

Рассматривается изменение системы коммуникации власти и общества в условиях опережающего развития информационных технологий. Делаются выводы о политической составляющей внедрения сервисов государственных услуг в электронном виде.

Ключевые слова и словосочетания: реформирование системы управления, информационное пространство, государственные услуги, электронное правительство.

УДК 005:004
ББК 60.843

Ю.К. Усынин, Л.С. Яковлев

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОММУНИКАТИВНОГО ПРОСТРАНСТВА ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Одно из важнейших потенциальных преимуществ современных систем управления состоит в обретении ими научного характера. Иными словами, управленческие решения принимаются не по произволу того или иного лица, а на основании объективного анализа, с использованием научных методов; к тому же новые кадры для аппарата управления готовятся формальной системой

образования, что принципиально важно, так как именно за счет этого создается формализованная, нейтральная в отношении частных интересов, управленческая среда. Конечно, речь идет о том, как должны обстоять дела; в реальной жизни люди находят способы и обходить законы, и использовать формальные установления в своих личных интересах. Однако в цивилизованном государстве, каким должна быть Россия в соответствии с волей ее народов, нашедшей выражение в Конституции, конкретных актах политической воли Президента и правительства, подобные явления рассматриваются как отклонения, а не норма и служат предметом судебного разбирательства. Таким образом, в подготовке государственных служащих необходимо исходить из установившегося понимания норм правового государства.

В рамках своей ответственности государственные служащие должны самостоятельно принимать решения и осуществлять их, опираясь прежде всего на научно обоснованный анализ ситуации, поэтому им крайне важно обладать знаниями, позволяющими адекватно осмысливать извлекаемые из различных источников данные. Информационное пространство отнюдь не нейтрально. Оно содержит материалы, тем или иным образом ориентированные, включающие авторскую позицию. Речь не о том, что эта позиция непременно плоха, она вполне может быть полностью верной и основываться на глубокой компетентности. Но, как правило, по каждому вопросу позиций много, и далеко не всегда можно, не вникая в суть вопроса, оценить, какой из них следует отдать предпочтение. Кроме того, позиция вовсе не обязательно выражается в оценках, она представлена в способах организации материала. Следовательно, государственный служащий, обязанный принимать обоснованные и верные решения, должен уметь разобраться в имеющихся по каждому конкретному вопросу точках зрения, сделать выборку фактического материала, адекватную поставленным перед ним задачам.

Потребление информации неотделимо от ее производства. Это было важно понимать и в эпоху «галактики Гуттенберга», но намного более важно теперь, когда любое ознакомление с какими-либо материалами, содержащимися в электронном виде, как правило, оказывается интерактивным процессом. Если читатель книги, газеты не всегда сознавал, что сам для себя осуществляет организацию материала, то клиент Интернета, в силу самой организации интерфейсов, с которыми работает, вынужден чувствовать себя соучастником творческого процесса: по сути дела, каждый из нас, обращаясь к тому или иному сайту, имеет дело с материалами, отличными от тех, с которыми работали до него другие, более того, и от тех, с которыми кто-то работает одновременно с ним.

Для социальных систем способность к переработке и использованию информации в данном контексте имеет решающее значение. Т. Парсонс обращал внимание на эту закономерность еще полвека назад, подчеркивая, что позиция каждой подсистемы в системной иерархии находится в прямой корреляции с включенностью в информационные процессы: чем ниже позиция подсистемы в иерархии, тем выше уровень потребления ею энергии и ниже – информации, и напротив, занимающие ведущие позиции подсистемы в минимальной степени включены в обмен энергетический и в максимальной – в информационный.

Развитие, безусловно, сопряжено с адаптивностью, но эта зависимость не механическая: успешно развиваясь, системы не просто механически накапливают адаптивные характеристики, а выходят на новые уровни адаптивности, находят новые, более эффективные способы интеграции в среду.

Существенный вклад в конструирование современной информационной среды в России внесен в ходе реализации Федеральной программы «Электронная Россия» и соответствующих региональных программ. При этом ставились задачи: сформировать эффективную правовую базу в сфере ИКТ, регулиующую в том числе вопросы обеспечения информационной безопасности и реализации прав граждан; повысить эффективность взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов, граждан на основе использования современных ИКТ; обеспечить условия для повышения эффективности и более широкого использования ИКТ в экономической и социальной сфере; повысить уровень подготовки и переподготовки кадров за счет совершенствования образования на базе ИКТ; содействовать развитию независимых средств массовой информации посредством стимулирования внедрения ИКТ в их деятельность. Кроме этого, необходимо содействовать развитию телекоммуникационной инфраструктуры и возможностей подключения к открытым информационным системам для граждан и хозяйствующих субъектов; сформировать единую информационную и телекоммуникационную инфраструктуру органов государственной власти и органов местного самоуправления, организаций; создать условия, необходимые для широкого использования на товарных рынках России механизмов электронной торговли.

По оценкам ООН, Россия в 2011 г. заняла 27-е место в рейтинге электронного правительства, улучшив за год свои позиции на 32 пункта. Тем не менее, как подчеркнул В.В. Путин, «возможности электронного правительства используются не в полной мере» [1].

Вопросы доступа к информации стали в последние десятилетия предметом ряда международных соглашений. Исходным является пункт 27 Всеобщей декларации прав человека, провозглашающий право доступа к информации. Принципиально важно подчеркнуть, что законодательно определяться должна не информация, право доступа к которой человек имеет, а как раз та, которая может быть закрытой. Конечно, от определения личной, коммерческой, государственной тайны зависит, будем ли мы жить в свободном, динамически развивающемся – или тоталитарном, построенном на страхе и запретах, обществе.

Расширительные определения этих понятий чреваты серьезной и реальной угрозой общественному порядку. Так, ложное понимание права на защиту личной конфиденциальности выдвигается в качестве аргумента против мер, направленных на предотвращение угрозы террористических актов, на безопасность Интернета (прежде всего, это касается авторизованного доступа). Расширительное толкование коммерческой тайны служит препятствием для мероприятий по защите прав потребителей, а также для экологических программ.

Существенным моментом, связанным с понятием права на информацию, являются условия доступа к ней, физического и социального. В конце XX в. появилось еще одно измерение бедности, «информационное неравенство».

Это понятие было введено в 1997 г. соответствующей Программой развития ООН. Оно отражает рост социальной дифференциации населения по новому принципу – принципу возможностей доступа к ИКТ. В условиях развития глобального информационного общества доступ к ИКТ означает и доступ к информации и знаниям.

Информационное неравенство связано с региональными различиями в развитии информационных технологий; недоступностью соответствующих услуг, по причине их дороговизны, для части населения (это соображение для России имеет самое непосредственное значение); неодинаковой подготовкой разных групп населения.

К числу важнейших документов, определяющих стратегию информационного развития, безусловно относится и Окинавская хартия глобального информационного общества, принятая 22 июля 2000 г. странами «Большой восьмерки». В Хартии определяется поле воздействия информационных технологий: образ жизни, образование и работа, взаимодействия правительства и гражданского общества. Такой порядок перечисления представляется неслучайным. Как появление персонального компьютера, так и становление сети раньше всего сказались именно на жизненных стилях; а главное, для современного общества, в отличие от индустриального, производственная сфера отнюдь не является определяющей. Разумеется, без совершенствования технологий и организации производства не только прогресс невозможен, но и сохранение достигнутого уровня благосостояния проблематично. В постиндустриальном обществе иначе понимается логика этой взаимосвязи. Во главу угла ставится человеческий капитал; производство целиком и полностью зависит от удовлетворенности людей своими условиями жизни, поскольку в ней заключены их мотивации.

Сутью стимулируемой информационными технологиями социальной трансформации считается содействие людям и обществу в использовании знаний и идей. Опосредующим условием является установление модели транспарентного и ответственного управления, гарантирующего, в частности, свободный обмен информацией. Хартия содержит призыв ликвидировать международный разрыв в области информатизации. Документ содержит понимание информационного пространства как регулируемого рыночными отношениями. Рекомендуются содействие развитию конкуренции, установление эффективного партнерства между государством и частным сектором, при этом устанавливаемые правила должны быть предсказуемыми и способствовать укреплению доверия.

Признается необходимость продвижения рыночных стандартов, саморегулирующихся инициатив. Эффективное функционирование электронной идентификации сочетается с гарантией защиты частной информации. Ставятся задачи продолжения содействия развитию конкуренции и открытию рынков для информационной технологии, защиты прав интеллектуальной собственности на информационные технологии, реализации последовательных подходов к налогообложению электронной торговли, основанных на обычных принципах, повышения доверия потребителя к электронным рынкам в соответствии с руководя-

щими принципами ОЭСР, защиты частной жизни при обработке личных данных, а также обеспечении при этом свободного потока информации [2].

В России уровень интернетизации превышает среднемировой (в 2012 г. соответственно 49 и 34%). Однако в сопоставлении со странами, выстроившими наиболее развитую информационную среду, показатели Российской Федерации выглядят не столь впечатляющими: ведущие в этом плане европейские страны демонстрируют уровень выше 80%, США – 78, Аргентина – 68; за последние два года даже Иран продемонстрировал впечатляющий рывок.

О том, что речь идет не о случайной флуктуации, а о настораживающем тренде, свидетельствует сопоставление еще с одним рядом данных. Россия лидирует в мировом рейтинге по распространенности мобильных телефонов, их приходится более 1,5 на душу населения. Однако смартфонов всего лишь 9%, по этому показателю мы отстаем не только от Японии (65%), Канады (55%), США (48%), Голландии (47%), Франции (38%), но и Турции, Мексики, Филиппин, Таиланда. Правда, последний годовой прирост составил 44%, но и число пользователей Интернета у нас росло в свое время столь же впечатляющими темпами [3]. Тревожит то, что можно расценивать как достижение некоего естественного порога насыщения: новыми технологиями овладевают люди, ориентированные на активность в информационном пространстве. Если ставится задача интеграции в это пространство большинства населения страны, необходимым условием становится понимание гражданами реальной пользы такого участия.

В ходе визита в Новосибирск В.В. Путин обратил внимание именно на практическую значимость для людей информатизации, указав также, что граждане должны иметь возможность вносить предложения о том, как сделать применение информационных технологий в государственном управлении более удобным.

В соответствии с распоряжением Правительства от 17 декабря 2010 г. № 2299-р «О плане перехода федеральных органов исполнительной власти и федеральных бюджетных учреждений на использование свободного программного обеспечения (2011–2015 годы)», а также госпрограммой «Информационное общество», частью которой является Национальная программная платформа, реализуется переход к использованию в госучреждениях и бюджетных организациях свободного программного обеспечения. Был проведен конкурс с максимальным бюджетом 27 млн рублей, который выиграла предложившая минимальную стоимость компания «ПингВин Софтвр». Она возглавляла консорциум участников РАСПО, и прототипы компонентов НПП были созданы общими силами за 5 млн рублей. Однако Минкомсвязи отмечается наличие проблем, связанных с большим технологическим разнообразием существующих информационных систем (ИС) и отсутствием обязательных к соблюдению подрядчиками стандартов (в особенности в части информационного взаимодействия (кроме СМЭВ), форматов хранения данных, целевых операционных систем), что препятствует реализации подсистемы централизованной компиляции дистрибутивов [4].

Существенные проблемы связаны с адаптацией индивидов и сообществ к

информационным технологиям. Как справедливо писала еще десять лет назад О. Балла, «техника действительно каждый раз ставит человека перед необходимостью пересмотра самого себя и переосмысления своих отношений с миром, хотя бы с ближайшим, потому что действительно меняет условия его существования, причем в какой степени – никогда нельзя знать заранее... «Развал» прежних общностей – и хаотичный рост новых, эфемерных, – в который компьютер тоже не внес ничего нового, разве что опять-таки кое-что катализировал, позволив пересекать ранее не пересекавшиеся границы, – заставляет, между прочим, именно на общекультурном уровне заново прочувствовать, а там и продумать – что же такое общность» [5]. При этом речь должна идти отнюдь не только о сетевых сообществах «в чистом виде», спланируемых деятельностью в Интернете, но и о преобразовании «реальных» сообществ, в которые объединяется население муниципальных образований, внутренним связям которых компьютеризация придает новые смыслы.

Важно иметь в виду, что тенденцией развития информационных технологий является глобализация информационного бизнеса. Чисто теоретически любой человек (или фирма) является сегодня возможным потребителем информации. Глобализация непосредственно связана с конвергенцией. Ранее сферу производства и сферу услуг можно было легко определить и дифференцировать. Но наметившиеся тенденции меняют традиционные представления.

Компьютеризация формирует возможность и необходимость радикального пересмотра представлений о структурах информационного пространства. Принципиальным является понимание субъективного характера темпоральной организации информационных ресурсов. Абсолютно исчерпывающие данные все равно не могут быть получены практически ни по одной из проблем в силу как ограниченности ресурсов, так и самого характера многих элементов данных. Например, состояние занятости во многом определяется структурой предпочтений в отношении видов деятельности, выбора рабочих мест, претензий к условиям и оплате труда. Все эти характеристики обладают различной, меняющейся интенсивностью динамики, не могут быть определены раз и навсегда и зависят от многих факторов. Они не могут быть элиминированы: рабочие места, полностью не адекватные запросам, не будут востребованы, при этом речь идет не об объективных характеристиках этих мест, а об их субъективной оценке. Но выявление предпочтений – отнюдь не тривиальная операция, особенно когда речь идет о прогнозах; текущую картину еще можно выявить посредством опросов, но как раз она нас далеко не всегда устроит, поскольку многие задачи могут решаться лишь на перспективу. Например, планировать учебные места в вузах нельзя вне временной перспективы, поскольку они должны быть обеспечены ресурсами, многие из которых создать быстро невозможно. Но никакой опрос не даст достоверной информации о структуре предпочтений в сфере образования через пять-десять лет.

В этом и многих других случаях просто нельзя иметь исчерпывающих знаний, поскольку последние предполагают долговременные и масштабные исследования. Поэтому единственно верным представляется подход, ориентированный на точечный подбор данных по запросам, интегрированным в проектные разработки. Ина-

че говоря, следует определить применительно к операционным задачам, какие данные потребуются нам в текущей, перспективной динамике, а какие – в качестве постоянных. Изменение содержания проблемы или условий работы над ней почти наверняка приведет к изменениям и в структуре запроса.

Еще один существенный момент, который необходимо иметь в виду, связан с популярными до сих пор в литературе содержательными классификациями. В определенных случаях они не лишены смысла, но это верно лишь в отношении информации, используемой в иллюстративных целях. Если же речь идет об оперативной информации, применимой для разработки рекомендаций, то релевантность тех или иных данных зависит от выбранного подхода. Так, в специализированных базах данных по проблемам миграции можно получить сведения, касающиеся интенсивности и масштабов движения населения между регионами и за пределы страны, типам миграционного поведения, соотношении видов миграции. Но этих данных, безусловно, недостаточно для построения политики в данной сфере, так как необходимо знать о предпочтениях, ценностях, запросах, стереотипах мигрантов, а подобные данные миграционные службы, как правило, не собирают. Собственно, чем более продуманным, самостоятельным, целостным окажется проект, тем меньше оснований ожидать приобретения всех необходимых данных в одном месте. Потребуется интеграция баз, распределенных в содержательных классификациях по различным группам.

Тем более лишена продуктивности классификация по типам источников или формам хранения данных. В достаточно близкой перспективе все, или почти все, базы данных будут мультимедийными. Разумеется, поэтому предполагается навык использования информационных массивов во всех возможных форматах. Такой навык становится непреложным требованием к профессионализму, его необходимым (хотя, конечно, далеко не достаточным) критерием. Предопределяется таким образом и стандарт технической вооруженности информационно-аналитических центров.

Определенные ограничения на оперирование информационными массивами связаны с форматом последних в силу технических условий. Текстовые материалы (без включения мультимедийных фрагментов) доступны на наиболее элементарном уровне в отношении хранения, транспортировки, прочтения. Plain text (то есть текст без форматирования) – самый экономный способ хранения и передачи данных. На одном мегабайте дискового пространства может поместиться порядка миллиона символов (включая пробелы), то есть 25 печатных листов текста; измерять в страницах, как иногда делается при подобных расчетах, абсолютно бессмысленно, поскольку их количество полностью зависит от форматирования текста, прежде всего размера шрифта, полей. Если зрение позволяет комфортно различать набранный шрифтом в 8 пунктов текст, то он займет в три раза меньше страниц, чем у того, кто использует шрифт в 24 пункта, при этом реальный объем останется одинаковым. При хорошей связи с использованием оптоволоконной линии передача этих данных просто пройдет незамеченной. Храниться же этих отчетов у получателя может огром-

ное количество; если из жесткого диска в 500 гигабайт выделить под эти цели всего 5%, то в этом пространстве можно разместить 300 тысяч отчетов. Такое количество, разумеется, не в состоянии прочесть один человек, да и не всякая организация может освоить соответствующий объем информации. Здесь, однако, возникают замечания.

Чистый текст и есть чистый текст, адекватен он полностью только в художественной литературе. Героиня сказки Льюиса Кэрролла «Алиса в стране чудес» восклицает: «Что за книжка без картинок!». Но ей все же двенадцать лет, в детской книжке картинки, конечно, обязательны. Что касается серьезной литературы, Джойс, Набоков, Фолкнер в иллюстрациях не нуждаются, они умели писать так, чтобы читатель видел написанное, и даже не просто видел, а смотрел на мир глазами героев, чувствовал происходящее с ними. Но это художественная литература.

Формы представления данных могут быть различными, и в перспективе качественный отчет или подготавливаемая для принятия решения записка будут представлять собой мультимедийный документ, содержащий, наряду с текстом, видеоряд, статические изображения, аудиопоток. Интеграция их в единое целое может быть только смысловой. Суть не в форме данных, а в выводах, которые на основании их анализа могут быть сделаны, поэтому крайне важно обеспечивать возможность доступа к данным, построенного с различных позиций.

Очевидными становятся необходимые ближайшие шаги: последовательное использование административного ресурса для скорейшего перехода на электронный документооборот, интенсивное развитие порталов государственных услуг, безусловная реализация правительственных решений от 17 декабря 2010 г., в соответствии с которыми осуществляется план перехода государственных учреждений и бюджетных организаций к 2015 г. на свободное программное обеспечение.

Библиографический список

1. Путин В.В. План информатизации министерств должен быть готов через месяц // Росбалт. 2012. 5 апр. URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/04/05/966110.html>
2. Окинавская хартия глобального информационного общества. URL: <http://www.riocenter.ru/documents.htm#11>
3. 2012 KPCB Internet Trends Year-End Update. Dec. 03. 2012. URL: <file:///home/sir/Documents/Informatization2/2012-kpcb-internet-trends-yearend-update1.html>
4. Что станет с Национальной программной платформой при новом министре связи // Компьютерра. 2012. 29 июня. URL: <http://blogs.computerra.ru/33171>
5. Балла О. Человек и Компьютер: смыслы взаимодействия // Компьютера. 2001. № 12.