

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

Существенно значимым направлением административной реформы является использование новых законодательных, организационных и технологических подходов к информационному обеспечению деятельности государственной власти. При этом модернизация информационного обеспечения должна осуществляться на основе принципа единства и целостности информационного пространства государственной власти в условиях децентрализации и функциональной структуризации системы ее органов и внедрения современных информационных технологий для более эффективного использования государственных информационных ресурсов и повышения качества предоставления информации и услуг населению.

Одной из причин медленного и трудного продвижения реформ в России является низкая эффективность существующей системы государственного управления в обеспечении действенной реализации и жесткого контроля исполнения законодательных и нормативных актов, принимаемых Федеральным Собранием, Президентом и Правительством, и в оперативном управлении в тех областях социально-экономической жизни общества, которые сегодня частично или полностью находятся в сфере государственного регулирования.

Сложившееся положение определяется не только несовершенством нормативно-правовой базы государственного управления и откровенным сопротивлением курсу реформ отдельных государственных служащих, но и несоответствием в целом системы и технологии государственного управления новым социально-экономическим условиям, реально сформировавшимся в ходе реформ, обострением противоречия между «устаревшим» профессионализмом значительной части кадров государственного аппарата и современными общественными

потребностями¹.

Очевидно, назрела необходимость проведения реформы системы государственного управления на основе четкого законодательного определения функций и задач всех элементов системы, приведения в соответствие структуры государственного аппарата этим новым функциям и задачам, законодательного закрепления прав и обязанностей государственных служащих и их переподготовки для работы в новых условиях, внедрения современных технологий информационного обеспечения государственной деятельности и принятия управленческих решений. Совершенствование государственного аппарата и государственной службы является неотложной задачей и важным условием формирования качественно новых общественных отношений в России.

Существенными факторами, определяющими необходимость скорейшего проведения административной реформы являются:

- усиление демократического давления на государство - общество стало требовать большей открытости и прозрачности государственного аппарата, более активного участия граждан в его функционировании;
- бурное развитие современных информационных технологий, усилившее взаимосвязь между телекоммуникацией, формированием компьютерной базы данных и услугами, создаваемыми в государственных офисах.

Для осуществления давно назревшей в стране административной реформы недостаточно ограничиваться сокращением количества управленцев или привлечением на государственную службу отдельных эффективных чиновников. В обновлении нуждается вся политико-административная система, культура управления, связи государства с внешней средой.

Принципиально новым для России методологическим подходом к реформе системы государственного управления и решению проблемы взаимодействия и взаимоотношений между гражданским обществом и властью может стать определение цели такой реформы как формирования

власти демократического типа, ориентированной на общество, как потребителя ее услуг. Концепция государства как ориентированной на потребителя сервисной организации служит инструментом административных реформ во всех развитых странах мира².

Комплексная задача реконструкции системы государственного управления, оптимизация структуры системы органов государственной власти, численности и профессионального состава государственного аппарата в качестве важных составляющих включает: структуризацию государственных информационных ресурсов, развитие государственной информационно-коммуникационной инфраструктуры, внедрение современных технологий информационного обеспечения государственного управления. Реформа системы государственного управления невозможна без использования новых законодательных, организационных и технологических подходов к решению проблемы информационного обеспечения деятельности государственных органов власти и управления.

Государственный аппарат выступает в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата должна учитываться при разработке концепции его реформирования и мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления. Отсутствие в органах государственной власти четкого порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное, общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одной из причин низкой эффективности государственного управления и способствует распространению коррупции в этой сфере.

«Государственная» коррупция предполагает использование чиновниками своего служебного положения, когда они могут распоряжаться не принадлежащими им ресурсами путем принятия или не принятия тех или иных решений. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост

коррупции в современной России, можно выделить: дисфункцию государственной машины; отсутствие правовой базы и культуры государственной службы, соответствующих новым экономическим отношениям; неумение или нежелание законодателей превратить государственную службу в публичный социально-правовой институт³.

Поэтому четкое законодательное регулирование вопросов создания, использования и распространения информации в этих структурах и обязательность внедрения в их деятельность новых информационных технологий является действенной мерой повышения эффективности государственного управления, так как «эффективность действия государственного механизма зависит от совершенства информационных средств осуществления его функций»⁴.

Эта мера должна обеспечить невозможность бесконтрольного использования и передачи информации отдельными должностными лицами и их персональную ответственность за достоверность и полноту предоставляемой обществу информации о деятельности государственной власти и решении различных социально-экономических и политических проблем, а также обеспечить информационную прозрачность государственной власти и широкий доступ общества к информации о ее деятельности.

Технологическую основу процесса государственного управления как последовательности выработки и принятия решений, организации их выполнения, координации работ по выполнению решений, контроля за их реализацией составляет сбор, обработка и передача информации, которая и служит своего рода энергетическим источником функционирования как государственной власти в целом, так и ее отдельных структур. Своевременное обеспечение органов государственной власти достоверной статистической, прогнозной и аналитической информацией становится одним из важнейших условий нормального функционирования государственного механизма; недостаток или избыток информации, ее

несвоевременность, недостоверность, необъективность могут привести к принятию неоптимальных решений.

Информационный ресурс государственной власти формируется из двух основных источников: внешнего, которым является общество в процессе своей жизнедеятельности и развития, и внутреннего, которым является система органов государственной власти в процессе реализации комплекса задач государственного управления. Поэтому объективно в процессе решения задачи информационного обеспечения деятельности государственной власти формируется база для решения информационных проблем общества и создаются необходимые условия для практической реализации решений задач информационного обслуживания населения и обеспечения информационного взаимодействия общества и власти.

Если информация, необходимая для принятия качественных решений и предоставления качественных услуг, недостаточно скоординирована внутри структуры органов государственной власти, то это увеличивает не только время, но и стоимость предоставления услуг. Хорошая услуга предполагает свободный доступ к необходимой информации. Государственная власть должна сделать информацию доступной для граждан в нужное время и на удобных для них условиях. Она должно поддерживать множественность источников информации, среди которых должны быть как полноправные партнеры и органы государственной власти всех уровней, и органы местного самоуправления, и частный сектор экономики, и общественные структуры. Опыт развитых стран показывает, что эффективным средством установления партнерских деловых отношений между обществом и властью является информатизация⁵ и внедрение новейших информационных технологий и высокоскоростных телекоммуникационных сетей связи.

При этом выделяются три стадии внедрения новых технологий в социальные и экономические системы. На первой стадии новая технология позволяет просто иначе выполнять работу, которая выполнялась и до ее внедрения. На второй стадии с помощью новой технологии выполняется та

работа, которая без нее не могла быть выполнена. На третьей стадии внедрение новой технологии трансформирует существующие социальные и экономические структуры в принципиально новые системы.⁶

Технологическая реорганизация позволит государственной власти преодолевать временные и пространственные барьеры при осуществлении своих функций и предоставлять людям социально и экономически значимую информацию и услуги когда и где им это будет удобно. Она позволит не только самим структурам государственной власти быстро собирать и оценивать необходимые данные и обеспечивать беспрепятственное прохождение информации внутри и вне этих структур, но и обеспечит гражданам доступ к интегрированной информации, организованной по интересующим их темам несколькими взаимосвязанными органами государственной власти без ведомственных барьеров, а не по бюрократическому принципу.

Иными словами, использование новых информационных технологий для информационного обеспечения деятельности органов государственной власти должно обеспечить более эффективное использование государственных информационных ресурсов между и внутри органов государственной власти и улучшить положение дел с предоставлением информации и услуг населению. Электронные методы хранения и быстрого доступа, сортировки и передачи информации при полном использовании их потенциала позволяют реконструировать организационную структуру органов государственной власти за счет пересмотра и перепроектирования рабочих процессов, сокращения количества этапов и повышения эффективности работы государственных служащих. На всех уровнях государственного управления современные информационные технологии могут обеспечить снижение затрат на рабочую силу, ускорить выполнение рабочих операций, повысить точность при хранении и передаче данных. Применение информационной технологии может привести к росту производительности. Однако технологии самой по себе недостаточно, чтобы гарантировать успех.

Необходимо также компетентное и энергичное руководство и соответствующие организационные изменения.⁷

В рамках широкого исследования проблем организационных изменений этот процесс рассматривается как состоящий из последовательных фаз, а успешные изменения включают в себя два ключевых элемента: перераспределение властных полномочий с упором на их разделение между многими субъектами и процесс структурных изменений в интересах развития.⁸ Архитектура изменений включает в себя разработку и формирование новых структур или переосмысление старых, позволяющие обеспечить возможности для новых и, как ожидается, более продуктивных действий.⁹

Задача информационного обеспечения деятельности системы органов государственной власти должна решаться с учетом того, что именно государственная власть обязана обеспечивать, с одной стороны, гражданские свободы, защиту персональных данных, сохранность личной тайны, а, с другой стороны, защиту национальной информационной безопасности, охрану правопорядка и соблюдение законов. Использование новых информационных технологий в процессе сбора, аналитической обработки и распространения персонифицированных данных требует особых мер защиты информационной базы и адаптированного комплекса программных и лингвистических средств от несанкционированного доступа и иных противоправных посягательств.¹⁰

Одной из важнейших целей информационного обеспечения деятельности органов государственной власти является формирование единого информационного пространства России, повышение эффективности использования в интересах общества государственных информационных ресурсов. Для этого необходимо создать национальную информационно-коммуникационную инфраструктуру, основанную на системе взаимосвязанных высокоскоростными телекоммуникационными каналами депозитариев информационных ресурсов. Создание национальной

информационно-коммуникационной инфраструктуры укрепит взаимодействие общества и государства, повысит доверие к государственной власти и эффективность работы ее органов, позволит существенно улучшить условия работы, жизни и учебы, обеспечить общество необходимой текстовой, аудио и видеоинформацией. Это одно из действенных направлений улучшения качества жизни в России и роста ее экономики.

Основными проблемами информационного обеспечения деятельности государственной власти являются, во-первых, адекватность информационного ресурса власти состоянию и потребностям развития общества, а, во-вторых, эффективность использования этого ресурса государственной властью в процессе ее функционирования. Органы государственного управления не менее, а может быть, в большей степени, чем другие организационные структуры, нуждаются в информационном обслуживании, потому что административно-управленческая деятельность федеральных, региональных и муниципальных органов власти, особенно обоснованность управленческих решений, во многом зависит от унифицированности, полноты и качества информационных ресурсов, которыми они обладают.¹¹

Организационно-технологический аспект решения рассматриваемой задачи предполагает соответствие структуры информационных ресурсов организационной структуре органов государственной власти.

Каждый элемент системы органов государственной власти с учетом разделения этой системы по различным ветвям и уровням в сфере своей деятельности должен обеспечивать, как известно, организационные, координационные, представительские, исполнительские, контрольные и иные функции. Для их реализации требуется соответствующая информация, т.е. наличие определенных информационных ресурсов. Структура и объем информационных ресурсов, используемых каждым органом государственной власти, должны соответствовать конкретным функциям этого органа, его полномочиям и правовым формам принятия решений. Таким образом,

определяющим фактором в формировании и использовании государственных информационных ресурсов должна стать их целевая структуризация в соответствии с характером и функциями различных элементов целостной системы органов государственной власти при неуклонном соблюдении принципа единства и целостности информационного пространства этой системы.

Информационные ресурсы каждого органа государственной власти должны формироваться в соответствии с принципом «необходимой достаточности информации», при этом в совокупности они должны содержать информацию, необходимую и достаточную для квалифицированного и полного выполнения задач всеми органами государственной власти. Поэтому они должны образовывать единую систему, исключающую возможность потери информации или ее достоверности из-за отсутствия четкого распределения обязанностей и ответственности между органами власти за формирование и актуализацию отдельных информационных массивов, общих для всей системы пользования. Эта система должна исключать и дублирование информации вследствие стремления различных ветвей, уровней и отдельных органов власти к «информационному суверенитету». Зарождающееся именно в органах государственной власти стремление к «информационному суверенитету» - тенденция, наиболее опасная для сохранения единства и целостности структуры государственной власти, информационного пространства государства, а, следовательно, государственности как таковой. Оправданная, с точки зрения демократических принципов построения государственности, самостоятельность ветвей власти на федеральном и региональном уровнях, а также объективно необходимая децентрализация государственного управления могут привести при отсутствии единой государственной информационной политики к разрушению самостоятельного и независимого информационного обеспечения отдельных структур и органов государственной власти.

Принцип единства и целостности информационного пространства государственной власти при необходимой структуризации государственных информационных ресурсов для более эффективного их использования структурами различных ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровнях должен лежать в основе организации информационного обеспечения этих структур. Без этого невозможно формирование единой системы государственной власти, которая была бы способна проводить непротиворечивую политику, направленную на удовлетворение действительных потребностей общества при плодотворном взаимодействии всех ветвей государственной власти в решении этой задачи.

Аналогичные подходы должны быть использованы при формировании и развитии государственной составляющей национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры. Часть этой инфраструктуры, находящаяся в государственной собственности (федеральной, субъектов Российской Федерации и совместной), в интересах единства государственного управления и непротиворечивости государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества и государства должна объединять в единую систему различные типы депозитариев государственных информационных ресурсов, обеспечивать оперативный обмен, распространение и передачу информации внутри и вне системы органов государственной власти и предоставлять этим органам возможности удобного доступа к депозитариям негосударственных информационных ресурсов.

Государственная составляющая национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры на организационно-технологическом уровне должна «стягивать» информационное пространство системы органов государственной власти в единое целое, создавая предпосылки единства и целостности информационного пространства страны.¹² Именно она в силу объективных причин служит «становым хребтом» всей информационно-коммуникационной инфраструктуры страны.

Технико-экономический аспект информационного обеспечения органов государственной власти неразрывно связан с современными научно-техническими достижениями в информационных и коммуникационных технологиях и, в частности, в таких областях, как спутниковые системы связи, технологии комплексной передачи информации по сетям, вычислительная техника, технология и средства обработки, представления и регистрации данных. Это - те области, которые кардинально изменили методы и способы сбора, обработки, передачи и представления информации.

Современные информационные и коммуникационные технологии создают условия для наиболее полного, экономичного и эффективного использования каждым органом государственной власти информационных ресурсов, включающих как общедоступные знания, так и специальную деловую и служебную информацию. С одной стороны, появилось принципиально новое качество - возможность получения информации с места события в реальном времени. Так, в принципе, можно получать информацию непосредственно из любой точки административно подчиненной территории, страны и мира (где есть соответствующий источник информации и канал связи), минуя посредников. С другой стороны, важным результатом научно-технического прогресса стало широкое внедрение вычислительных средств во все сферы деятельности общества. Поэтому подготовка прогнозов и аналитических материалов должна базироваться на огромных массивах информации, хранящейся в банках данных организаций и предприятий независимо от их подчиненности и форм собственности, а также в банках данных многих стран мира. При этом, благодаря развитой сети вычислительных средств и телекоммуникаций, аналитики могут работать со всей имеющейся информацией, практически не покидая своих рабочих мест.

Научно-технический прогресс в информационных и коммуникационных технологиях существенно расширил информационную базу принятия решений в органах государственной власти. Однако

эффективность использования этой базы в информационном обеспечении органов государственной власти существенно зависит от разработки и применения единой стандартизированной системы обработки данных, обмена информацией, унификации терминологии, классификаций и кодов для всех видов информации и конкретных пользовательских программ. Поэтому реальное использование таких возможностей в органах государственной власти требует создания упорядоченных информационных систем для накопления, хранения и использования информации, оснащенных соответствующими программными и техническими средствами ее обработки и передачи. При этом органы государственной власти должны нести повышенную ответственность за состояние и сохранность информационных ресурсов и систем, находящихся в их ведении, обеспечивать их безопасность и защиту от информационных угроз с учетом высокой степени уязвимости таких ресурсов и систем. Только сбалансированность таких показателей как полнота, достоверность, непротиворечивость, своевременность получения и доставки, уровень защищенности информационных ресурсов на уровне современных научно-технических достижений создает необходимые условия для полноценной информационной поддержки органов государственной власти, для выработки оптимальных решений, выполняющих мобилизационную функцию для всей сферы ведения конкретного органа, ветви, уровня власти, всей системы государственного управления. Это требует целенаправленного расходования государственных финансовых и материальных ресурсов и жесткого контроля за их использованием; при этом необходима четкая координация расходования средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Именно на это должна быть направлена единая политика формирования государственного заказа на проведение на конкурсной основе научно-исследовательских, проектных и опытно-конструкторских работ и на закупки необходимой готовой продукции на внутреннем и внешнем информационных рынках.

Компетентность и профессионализм кадров государственного аппарата

предполагает активное использование не только узко отраслевой и ведомственной информации, но и негосударственных информационных ресурсов и альтернативных информационных потоков, активное информационное взаимодействие с обществом и его институциональными структурами, выполнение государственными служащими социально-образовательной функции массового информирования. Последнее играет весьма важную роль в формировании морально-психологического климата в обществе, мировоззренческих установок, чувства ответственности перед обществом и государством у каждого сознательного субъекта общества. Уровень информированности населения, его основных социальных групп, отдельных граждан, качество информационных услуг, оказываемых обществу государственными служащими различных рангов, в значительной степени определяет наличие социальной опоры государственной власти, доверие к ее политике.

Повышение эффективности работы персонала государственной службы в основном осуществляется за счет экстенсивных методов: увеличения численности сотрудников, повышения заработной платы, увеличения материально-технических ресурсов, что важно, но не решает главного. Недостаточно используются интенсивные методы, связанные с обогащением содержания и структур управления, с повышением квалификации сотрудников, овладением ими новыми технологиями, методами работы и средствами коммуникации.

Поэтому общегосударственная система подготовки и переподготовки кадров для государственного аппарата в новых политических, социально-экономических и организационно-технологических условиях особое внимание должна уделять информационному образованию будущих государственных служащих различных рангов.

Особого внимания заслуживает такая проблема идеологического характера, которую можно условно назвать «иллюзией аполитичности государственного аппарата». Эта проблема для каждой ветви власти

проявляется по разному, но связана в разных ветвях и на разных уровнях государственной власти с одним и тем же – со смешением понятий «партийной» и «государственной» политики. Если для законодательных органов власти выработка политики, реализуемой в законотворчестве, происходит на основе установленных их регламентами правил и процедур учета различных политических установок депутатского корпуса, то для системы органов исполнительной власти эта проблема решается значительно сложнее.

В настоящее время в российской системе государственной службы пытаются реализовать принцип, в соответствии с которым служащие государственного аппарата должны сохранять нейтралитет к любым партийным интересам и установкам и не проявлять их в своей служебной деятельности. Однако этот разумный демократический принцип не должен противоречить тому, что государственный аппарат должен осуществлять именно государственную политику в соответствии с действующим законодательством, в рамках которого уже достигнуто определенное согласование партийных интересов.

Государственная власть как высшая форма политической (публичной) власти есть средство выражения, реализации и защиты общих интересов общества. Государственная власть регулирует, опираясь на право, различные сферы общественной жизни путем соответствующей политики, направленной на достижение общественно значимых целей. Концентрированное выражение «сущность государства» находит в проводимой им политике – совокупности целей и задач, практически реализуемых государством, и средств, используемых при этом. Смысл государственной политики во многом предопределяет содержание и технологию государственного управления.

Реализация государственной политики по разным отраслям и сферам государственного управления - функциональная обязанность государственного аппарата, и неправильно трактуемое утверждение о его

аполитичности только снижает требовательность к государственным служащим и к их ответственности за результаты деятельности. Отсутствие у конкретных исполнителей различных ветвей, уровней и органов государственной власти согласованности в проведении единой государственной политики и, как следствие, отсутствие у граждан и юридических лиц ясной и понятной информации о проводимой тем или иным органом государственной власти политике, в рамках его компетенции, влечет за собой не только, как уже отмечалось, снижение ответственности государственных служащих, создает условия для коррупционных отношений, самоуправства должностных лиц и организационной анархии, но и приводит еще к одному негативному результату, который можно определить как информационный фактор снижения авторитета государственной власти.

Демократичность государственной власти на информационном языке означает не просто ее открытость, обеспечение гласности деятельности всей системы органов государственной власти. Это означает и создание комфортных условий для использования всех национальных информационных ресурсов гражданами, институциональными структурами общества, обществом в целом. Необходимая для развития гражданского общества информационная открытость системы государственной власти не может быть достигнута без активного участия самой государственной власти.

¹ Лукьяненко А.Е. Персонал государственного аппарата: проблемы управления и стабилизации (социально-политический аспект). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора социологических наук. М.: Институт социально-политических исследований РАН, 1998. – с.12

² Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М.: Российская политическая энциклопедия, 1998. – с.219.

³ Атаманчук С.Г. Государственная служба: исполнение государственных должностей. Учебно-методическое пособие. М.: Дело, 1998. – с.14-16.

⁴ Ильин В.Д. Основания ситуационной информатизации. М.: Наука, Физматлит, 1996. – с.49.

⁵ Информатизация - организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов (Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». //Собрание законодательства Российской Федерации, 1995 №8).

⁶ Воронина Т.П. Информационное общество: сущность, черты, проблемы. М.: ЦАГИ, 1995. – с.24

⁷ Эффективность государственного управления: Пер. с английского/ Общ. ред. С.А.Батчикова и С.Ю.Глазьева. М.: Издательство АО «Консалтбанкир», 1998. – с.783-810.

⁸ См.: Greiner L. Patterns of Organizational Change// Harvard business Review. – 1964. – V.45. - №3.

⁹ См.: Kelly R.M. Promoting Productivity in Public Sector: Problems, Strategies, and Prospects. – St. Martin's Press: New York, 1988.

¹⁰ Агапов А.Б. Основы государственного управления в сфере информатизации в Российской Федерации. М.: Юристъ, 1997. – с.11.

¹¹ Клепцов М.Я. Информационные системы органов государственного управления. М.: РАГС, 1996. – с.7

¹² См.: Артамонов Г.Т., Голубков А.С., Черешкин Д.С. О государственной политике информатизации //Вестник Российского общества информатики и вычислительной техники. ВИМИ. – 1994. - № 4-5.