Т.П.Сухомлинова,
кандидат политических наук

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Реформирование государственной службы – важнейший элемент процесса восстановления субъектности государства. Поэтому вполне оправдано пристальное внимание к проблеме эффективности государственной информационной политики, потенциальные возможности которой очевидны. Информационная политика является и необходимым условием, и действенным ресурсом деятельности органов государственной власти и управления, в том числе в сфере модернизации института госслужбы.

Модернизация госслужбы в конечном счете подчинена требованиям ее адаптации к изменениям в экономической, социальной, политической среде, к меняющемуся глобальному контексту, в который вписана страна, а также к изменениям внутренней российской и глобальной информационной среды. Основные цели административной реформы – повышение эффективности структур госслужбы и преодоление отчуждения, существующего между структурами власти и управления, с одной стороны, и населением – с другой.

Это актуально не только для России. Исследователи отмечают, что «правительства всех стран ОЭСР» были вынуждены «повысить уровень ведения общественных дел, переосмыслить роль государства и методы предоставления общественных услуг. Цель всего этого – эффективность и укрепление доверия к государственным институтам»[1]. Однако характер модернизации госслужбы в каждой стране обусловлен особенностями экономического, политического, социального, культурного и исторического порядка. В России, например, взаимоотношения органов государственной власти и граждан во многом определялись особенностями политической культуры, ее архетипами. Как утверждает доктор философских наук Е.Б.Шестопал, «власть и граждане у нас всегда были разъединены. И в то же время гражда-

[1] *Балаж И.* Тенденции реформирования государственной службы в развитых странах мира // Государственная служба за рубежом. Государственная служба на пути реформ: Реферативный бюллетень. 2003. № 2. С. 110.

не всегда хотели вступить с этой властью в какой-то разговор, получить от нее какие-то дополнительные дивиденды. Мы – общество государство-центрическое… Государство и государственная власть нам совершенно необходимы не столько функционально, сколько психологически»[1].

Результаты исследования особенностей восприятия массовым политическим сознанием власти и новых официальных ценностей, осуществляемого кафедрой политической психологии философского факультета МГУ с 1993 г. в течение 10 лет, позволили Е.Шестопал утверждать, в частности, что «начиная с 1996 года усвоение новых официальных ценностей у нас происходило сначала на вербальном уровне и только потом и на уровне поведенческом… Выяснилось, например, что представления о демократии у нас усваиваются весьма избирательно»[2]. Показательна динамика восприятия этих ценностей, о которой можно судить по данным, представленным в таблице 1.

Таблица 1

Распределение ценностей демократии

(*% ответов, поставивших данную ценность на первое место*[3])

Ценности	1993 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	2000 г.	2003 г.
Свобода	16	8,5	14,6	27,8	20,2	22,3
Равенство	28	21,3	6,3	11,3	6,8	6,2
Права человека	12	8,5	29,5	26,8	25,7	16,6
Индивидуальная автономия	36	17	13,4	9,3	10,1	6,0
Ответственность	24	12,8	9,3	14,5	10,4	8,2
Соблюдение законов	12	8,5	10,4	12,5	16,6	16,7
Участие в управлении государством	28	17	7,5	5,6	7,9	5,6
Сильное государство	24	17	15,1	11,5	14,1	15,8

Так, в 1993 г. среди наиболее значимых ценностей назывались прежде всего «индивидуальная автономия (36%), «равенство» (28%), «участие в управлении государством» (28%), «ответственность» (24%) и «сильное государство» (24%). Десять лет спустя этот ценностный ряд

---

[1] См.: *Сухомлинова Т.* Куда испаряется власть? // Родная газета. 2003. 21 нояб. С. 11.

[2] См. там же.

[3] См. там же.

претерпел значительные изменения. На первые позиции вышли «свобода» (22%), «соблюдение законов» (16,7%), «права человека» (16,6%) и «сильное государство» (15,8%). В то же время такая доминирующая ценность социалистического прошлого, как «равенство», в 2003 г. была названа наиболее важной лишь 6,2% опрошенных. Ценность «участия в управлении государством» также за минувшее десятилетие девальвировалась (6,1%).

Не менее интересны результаты этого исследования относительно восприятия массовым сознанием политических институтов и субъектов. Отметим, что речь идет не о реальном распределении власти, а об отражении его в массовом сознании. На вопрос о том, кто в России имеет реальную власть, ответы распределились следующим образом (см. табл. 2).

Таблица 2

Распределение мнений о центрах реальной политической власти в России*

	1996 г.	2000 г.	2001 г.	2003 г.
Президент	35	78,7	84,8	14,1
Губернатор	–	–	40,0	6,1
Правительство	10	38,9	33,3	7,9
Администрация Президента	–	58,6	28,1	6,7
Государственная Дума	19	24,7	25,9	7,8
ФСБ, силовые структуры	–	0,8	25,8	16,5
Совет Федерации		17,6	18,6	3,0
Суд	11	20,1	17,9	3,1
Прокуратура	14	28,0	16,6	2,6
Представители Президента в округах	11	28,9	13,3	–
Армия	–	15,5	12,2	–
Муниципальный уровень власти	14	25,5	10,0	14,3
Госсовет	13	10,5	6,1	–
Политические партии	–	9,6	4,7	–
Олигархи	16			8,2
Мафия				4,0
Что-то еще	–		3,1	

* *Источник: Сухомлинова Т.* Куда испаряется власть? // Родная газета. 2003. 21 нояб. С. 11.

Обращает на себя внимание диссонанс между стабильно высоким личным рейтингом В.Путина и значительно более низким рейтингом института президентства. Показательна и динамика рейтинга властных институтов в массовом сознании (в 2001 г. у института президентства безусловное первенство, в 2003 г. первое место у силовиков, за которыми следует муниципальная власть, и только после нее – президент). Характерно, что в сумме политические институты, которые, по восприятию массового сознания, обладают реальной властью в современной России, не набирают 100%. «Вполне очевидно, – считает Е.Шестопал, – этот косвенный показатель сигнализирует, что наступает момент вакуума власти»[1].

Учет подобных характеристик массового сознания и восприятия им власти имеет не меньшее значение в процессе модернизации госслужбы, чем прагматическая реакция на вызовы экономической и политической среды. Между тем, как отмечают исследователи, «субъективно государственный служащий самим характером своей службы поставлен в такие условия, при которых в первую очередь он ощущает себя "слугой" того начальника, который олицетворяет собой государство, затем – "слугой" государства и уже в третью очередь – "слугой" народа»[2].

Стоит ли удивляться, что такое направление, как информационная политика, в частности, коммуникативно-информационная деятельность института госслужбы реализуется неэффективно. Исследование, проведенное Независимым институтом коммуникативистики в 2002 – 2003 гг. в шести федеральных округах, показало, что лишь 10 – 15% респондентов оценивают свою информированность по основным сферам общественной жизнедеятельности как высокую. Желание получать дополнительную информацию о том, чем занимается местная власть, выразили лишь 18%. Информированность о деятельности органов местного самоуправления еще ниже – всего 6% оценили ее как высокую[3].

Руководитель исследования И.Дзялошинский в этой связи подчеркивает, что «уровень информационной активности населения существенно снизился: в 1997 году 24% опрошенных довольно часто искали дополнительную информацию, в 2002 году число таковых снизилось до 18%. Зато увеличилось число заявивших, что они никогда не искали дополнительную информацию»[4].

---

[1] *Сухомлинова Т.* Куда испаряется власть? // Родная газета. 2003. 21 нояб. С. 11.

[2] *Бусыгин А.Е.* Государственная служба: взгляд изнутри // Социология власти: Вестник социологического центра РАГС. 2003. № 3. С. 56.

[3] См.: *Сухомлинова Т.* Власти и избиратели. Не слышат и не дают ответа //VIP-premier. 2003. Октябрь. С. 34.

[4] Там же. С. 35.

Значительная часть информационно активных граждан часто сталкивается со случаями отказа в предоставлении информации. Нередко такой отказ никак не объясняется. Ссылки на засекреченность информации стали использоваться чиновниками значительно реже: 1997 г. – в 24% случаев; в 2002-м – в 11%. А вот ссылки на прямой запрет руководства в предоставлении информации резко возросли: 1997 г. – 8%; 2002 г. – 19%[1]. На сегодняшний день у населения сложился жесткий стереотип: власть ничего толкового о себе не расскажет.

Добавим к этому неоднозначные процессы, складывающиеся на рынке СМИ. По данным Управления периодической печати МПТР России, число печатных СМИ в России превышает 41 тыс. По сравнению с 2000 г. их количество увеличилось более чем на 15 тыс., чего нельзя сказать о росте читательской аудитории. В 2000 г. у ежедневной прессы России насчитывалось, по данным министерства, 4,2 млн читателей, в 2003 г. – всего 3,4 млн. В последние полтора года от приобретения газет и журналов отказались 66% россиян, в основном по финансовым соображениям. Более трети россиян сегодня прессу вообще не читают, столько же обращаются к ней от случая к случаю.

Поэтому, с одной стороны, необходима адекватная государственная политика развития рынка СМИ с учетом специфики этой сферы, с другой – актуальна проблема когерентности государственного управления всех уровней и информационно-коммуникативной деятельности, которая не только является ресурсом повышения эффективности госслужбы, но и обязательным условием достижения ее прозрачности и ответственности.

Необходимость взаимодействия между институтами государственной власти и гражданского общества очевидна. Очевидно и то, что такое взаимодействие становится все более сложным и многосоставным в силу все усложняющегося информационного контекста и диверсификации системы принятия решений. При этом процесс определения сфер ведения и полномочий между различными уровнями государственной власти еще не завершен. В этих условиях возрастает актуальность разработки:

– стандартов информационной открытости госслужбы, которые предполагают возможность ее подотчетности и контроля со стороны общественности;

– четких представлений об объеме и содержании обязательных информационных услуг, которые обязаны предоставлять гражданам органы государственной власти и структуры госслужбы.

---

[1] См.: *Сухомлинова Т.* Власти и избиратели. Не слышат и не дают ответа //VIP-premier. 2003. Октябрь. С. 36.

Главный ресурс модернизации госслужбы и важнейшая ее составляющая – госслужащие. Поэтому представляются очевидными еще два тезиса: для успешной и эффективной реализации реформ они должны быть поддержаны самими госслужащими; квалификация госслужащих должна соответствовать уровню задач и вызовов, сопутствующих административной реформе.

Иными словами, встает задача проведения внутрикорпоративной государственной информационной политики, направленной на формирование атмосферы и модели сознательного и заинтересованного участия госслужащих в реализации реформы госслужбы.

Информация – это нерв и атмосфера реализации государственной власти и управления. Основные ориентиры повышения эффективности политики государства в информационной сфере можно сформулировать следующим образом:

– нормализация информационного обмена внутрисистемного (внутриведомственного, межведомственного, по горизонтали и вертикали внутривластных отношений);

– нормализация информационного обмена между государством и обществом.

Необходимость повышения эффективности государственной информационной политики в условиях реформирования госслужбы в немалой степени обусловлена такими факторами, как глобализация и соответствующие ей вызовы новой эпохи, а также осуществляемое формирование единого информационного пространства России на фоне пока незавершенной административной реформы. В числе определяющих факторов следует назвать также состояние коммуникационного контекста, в котором происходит реформирование института госслужбы.

Термин «глобализация» означает переход к взаимосвязанной мировой системе, в которой всемирные взаимопроникающие потоки товаров, услуг, финансов, знаний, технологий, информации, идей, культуры порождают качественно новые процессы объединения людей и преобразования их сообществ[1].

Однако глобализация не отменяет и не исключает существования государств, народов, наций, но значительно влияет на их жизнеустройство и функционирование, заставляя пересматривать, в частности, роль государства и его институтов по отношению как к внешней, мировой, среде, так и к внутренней, национальной. Одним из важ-

---

[1] См.: *Фрост Э.* Что такое глобализация // Государственная служба за рубежом. Глобализация: проблемы, перспективы: Реферативный бюллетень. 2002. №1 (42). С. 16.

нейших условий конкурентоспособности страны и сохранения ее идентичности становится консолидация действий всех уровней и направлений государственной власти и управления, что предполагает целенаправленное и последовательное использование информационного потенциала.

Характерно, что сверхзадачей национальных программ формирования и развития информационного общества и реализуемых в развитых странах проектов электронного правительства является преобразование госструктур в структуры, информационно более открытые для населения. Предполагается также действующие механизмы распределения и использования бюджетных средств сделать более прозрачными и информационно доступными. Первая национальная программа электронного правительства была разработана в начале 1990-х годов в США. Впоследствии аналогичные программы появились в других странах, а также на общеевропейском уровне.

Сегодня в США более 800 федеральных учреждений в обязательном порядке предоставляют свою информацию в организацию GILS (Global Information Locator Service), выполняющую функцию коллектора ведомственной информации. Если какое-либо ведомство не выполняет требование информационной открытости, ее финансирование сокращается или прекращается. Принцип одного сайта, действующий ныне для потребителей государственной информации, позволяет через портал администрации президента получить в электронном виде требуемую информацию любого федерального ведомства США[1]. Планируется, что в 2006 г. все уровни государственной власти США будут собирать 15% налогов через Интернет. В Канаде к концу 2004 г. в соответствии с программой электронного правительства все правительственные услуги будут переведены в Интернет. В Германии к 2005 г. более 400 видов государственных услуг тоже будет оказываться гражданам страны через Интернет.

Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002 – 2010 гг.) направлена, в частности, на преодоление информационной закрытости российской власти на всех ее уровнях, информационное преобразование госслужбы – иерархически построенного института организации государственной власти и управления, а также на формирование единого информационного пространства в масштабах страны.

Структурирование этого пространства происходит через посредство информационных систем, представляющих собой совокупность методов и средств сбора, накопления, хранения, поиска, аналитиче-

[1] См.: *Пылаев А.* Информационный запор // Коммерсантъ. 2002. 15 февр.

ской обработки, распространения и предоставления информации. Информационные системы органов госвласти, таким образом, являются инструментом реализации управленческих функций государства и реформирования госслужбы. Однако современное состояние информационного пространства России характеризуется межведомственной и внутриведомственной непрозрачностью, раздробленностью. Несовместимость форм предоставления, способов и методов обработки информации также является серьезным препятствием для формирования единого информационного пространства России.

Коммуникационный контекст представляет собой среду, в которой осуществляется коммуникация между государством и обществом, государством и отдельным индивидом. Эта среда многомерна, ее характеристики взаимообусловлены и определяются как свойствами публичной сферы, или общественного пространства, где формируются общественные настроения и общественное мнение, так и особенностями современной системы СМИ и коммуникации, а также собственно субъектов коммуникации.

Публичная сфера в той или иной степени автономна, что обусловлено политическими и экономическими факторами, в частности, развитостью отношений собственности. При отсутствии или неразвитости института частной собственности возрастает подчиненность, зависимость публичной сферы от государства, которое по природе своей стремится к доминирующей роли в общественном пространстве. И наоборот, существование частной и других форм негосударственной собственности сдерживает процесс «огосударствления» публичной сферы.

Для современной России характерно укрепление корпоративной собственности и одновременно определенное участие экономических акторов в глобальных межгосударственных экономических структурах. Это во многом определяет особенности публичной сферы. Ее отличают, в частности, следующие особенности:

– возрастающая организованность интересов российских экономических акторов и их включенность в процессы экономической глобализации порождают объективную потребность в усилении роли государства в общественном пространстве, а следовательно, формируется «двойная» подчиненность публичной сферы государству и организованным экономическим интересам;

– очевиден своего рода передел общественной сферы, в результате которого общественность вытесняется из нее средствами массовой коммуникации. СМК в нынешних условиях являются не только политическими и экономическими акторами, но и «агентами влияния» власти – политической и экономической;

– информационная функция СМИ часто подменяется пропагандистской и манипулятивной функциями.

Контекст современных коммуникаций определяется и социально-политической «температурой» общества, которая «сигнализирует» о хроническом отчуждении большинства россиян от политики и институтов власти, о болезненной дифференциации и поляризации российского общества и других явных и скрытых недугах[1]. Во взаимоотношениях с обществом и гражданами органы государственной власти и управления отличает высокий уровень информационной закрытости. Внедрение новейших информационных технологий само по себе не ведет к преодолению этой «родовой черты» российской власти. По оценкам экспертов, большинство сайтов федеральных органов власти характеризуется практически полным отсутствием инструментов диалога между властью и гражданами. Фактически отсутствуют онлайновые услуги, предоставляемые общественности и конкретным гражданам. По этому показателю Россия в мировом рейтинге занимает 130-е место[2].

Наличие формальной официальной информации и отсутствие интерактивности – такова формула коммуникаций власти с населением не только в Интернете, но и вне онлайновой среды.

Для реализации информационной политики в процессе реформирования госслужбы органам государственной власти и управления необходимо эффективно использовать такие ресурсы, как: а) стратегия реформирования госслужбы; б) система приоритетов информационной политики; в) нацеленность на достижение социальной стабильности через эффективные коммуникации.

К числу таких ресурсов относятся: взаимодействие органов государственной власти и управления со СМИ, расширение возможностей государственных СМИ по информированию граждан о деятельности этих органов: организация новых, современных информационно-коммуникационных каналов для населения, в частности, точек бесплатного доступа к информационным ресурсам в библиотеках, органах госвласти, управах; создание «диалогичных» сайтов, организация специализированных справочных телефонных и интеренет-служб и т.д.

---

[1] См.: *Заславская Т.И.* Социетальная трансформация российского общества: Деятельностно-структурная концепция. М., 2002; *Левада Ю.* От мнений к пониманию: Социологические очерки. 1993 – 2000. М., 2000; *Римашевская Н.М.* Человек и реформы: Секреты выживания. М., 2003.

[2] См.: *Скрипник Д., Пичугин И.* Сайты российской власти // Коммерсантъ. 2003. 22 апр.

Повышение культуры пользования информационными ресурсами как населения, так и самих госслужащих – необходимый элемент государственной информационной политики наравне с преодолением информационного неравенства. Работа в этом направлении требует использования таких инструментов, как научные исследования, просвещение, законотворчество, контроль исполнения законов и стандартов. Большое значение имеет также востребованность потенциала информационных систем, что предполагает постановку значимых и сложных управленческих задач: аналитических, стратегических и тактических, контрольных и т.д.

Выделим также такие ресурсы информационной политики, как правовые, экономические, кадровые. Их развитие является и одним из важнейших направлений государственной информационной политики, и элементом модернизации госслужбы.

Правовые ресурсы – база развития отношений в информационной сфере и их регулирования со стороны государства. Основы законодательства в информационной сфере были заложены в Законе о СМИ. Однако с тех пор не закрыты «дыры», объективно содержащиеся в нем. В России отсутствует закон о телевидении и радиовещании. Нет и законодательного ограничения концентрации и монополизации СМИ. Действующее законодательство все меньше регулирует процессы, происходящие в информационной сфере, поскольку СМИ «выпадают» из современных отношений собственности. Неполнота и фрагментарность российского законодательства в информационной сфере оборачивается его противоречивостью.

Статья 29 Конституции Российской Федерации гарантирует свободу мысли и слова, право свободно искать, получать, передавать, производить и передавать информацию, свободу массовой информации. В соответствии с российским законодательством, государственные информационные ресурсы являются открытыми и общедоступными, за исключением информации с ограниченным доступом.

Взаимоотношения между такими субъектами информационного процесса, как представители органов государственной власти, СМИ и собственно граждане и их объединения призваны регулировать законы о Государственной тайне, «Об информации, информатизации и защите информации», есть упоминание о соответствующих требованиях к госслужащим в Законе «О государственной службе». Значительное внимание СМИ уделено в Законе о гарантиях избирательных прав граждан. Однако закон, обеспечивающий отдельным гражданам и их объединениям доступ к государственной информации и государственным информационным ресурсам (что является основой для реализации общественного контроля за деятельностью орга-

нов государственной власти), отсутствует. Существующие противоречия информационного блока законодательства с уголовным, гражданским законодательством и законодательством об административной ответственности не способствуют развитию информационных отношений, укрепляющих позиции гражданского общества и отдельного гражданина.

Одним из основных принципов государственной информационной политики в демократическом обществе является соблюдение баланса интересов личности, общества, государства. Его реализация невозможна без следования таким общим принципам информационной политики, как информационная открытость органов государственной власти, адекватность, комплексность, последовательность, непротиворечивость.

Особое направление государственной информационной политики – создание ценностей и традиций государственной службы.

И, наконец, необходим образ будущего страны, общества. Необходимы соответствующая этому образу система координат и стратегия их достижения. Без такого образа, вне такой системы и реформирование госслужбы, и восприятие реформ массовым сознанием, конкретным человеком неизбежно «повисает» в безвоздушном пространстве.