П.В. Беспалов

КОНЦЕПЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА И ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНТНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Реформа государственной гражданской службы проходит в условиях интенсивной информатизации всех сфер жизнедеятельности общества, предоставляющей принципиально новые возможности для повышения эффективности работы органов государственного и местного управления, что нашло свое отражение в Федеральной целевой программе «Электронная Россия на 2002–2010 годы». Программа предусматривает разработку и внедрение в деятельность федеральных и региональных органов власти комплекса специфичных информационных технологий (автоматизированный кадастровый учет, геоинформационные системы управления территориями, электронный документооборот, электронные закупки, порталы органов государственного управления, информационные системы управления федеральными программами и национальными проектами и др.), обеспечивающих создание единой системы электронного взаимодействия с населением и организациями по вопросам получения государственных услуг.

Одно из центральных мест в концепции электронного правительства занимают вопросы разработки, внедрения, эксплуатации и сопровождения электронных регламентов административной деятельности в соответствии с ГОСТом Р 52294, введенным 1 июля 2005 г. Главные цели этой программы заключаются в повышении качества услуг администраций различного уровня, повышении прозрачности их деятельности и уменьшении нежелательного влияния человеческого фактора. Очевидно, что достичь этих целей можно лишь за счет жесткой регламентации деятельности государственных служащих, разработки административных (АР) и электронных административных регламентов (ЭАР).

В рамках таких регламентов должны быть отражены и согласованы все значимые аспекты деятельности организации, а также обеспечены условия для реализации соответствующих процессов с надлежащим качеством.

В основе системного проектирования электронного регламента лежит представление об организации в ее взаимодействии со сво-

им окружением как о едином целом, обеспечивающем необходимые для самой организации и ее потребителей результаты через согласование в общей логике деятельности следующих элементов: цели; ресурсы; составляющие деятельности организации и принципы их взаимодействия; компетенции (в том числе при взаимодействии с другими организациями и лицами); границы компетенции и управления (организационные, правовые, технологические и другие ограничения). Часть границ устанавливает сама организация, часть – внешнее окружение.

Одним из конечных результатов такого системного проектирования является регламент административной и служебной деятельности организации, в котором закрепляются правила работы, обеспечивающие желаемые результаты деятельности организации. Реализация такого регламента с применением информационно-коммуникационных технологий создает дополнительные гарантии воспроизводства деятельности по заданным правилам с гарантированным качеством в интересах потребителя при сокращении влияния субъективного фактора в организации.

Согласно концепции электронных административных регламентов, предлагаемой Институтом архитектуры электронного государства[1], ЭАР – «нормативный акт, определяющий юридически значимое выполнение зафиксированных в нем административных процедур с использованием информационно-коммуникационных технологий и обязательной регистрацией выполняемых действий в системе учета юридических статусов». Видно, что главным с этой точки зрения является описание процесса(ов) выполнения процедур (работ, действий). Подчеркивается также нормативность, регулируемость этих работ не каким-либо одним лицом, а законами, нормативно-правовыми актами. «Электронность» же появляется в результате привлечения ИКТ как главного (а не вспомогательного, опционального) связующего звена в описании и определении, исполнении и контроле этих процедур.

Итак, основная проблема – описание процесса работ, указание его структуры, участников, их ролей в этом процессе, сфер

[1] См.: Регламент организации работы с налогоплательщиками, плательщиками сборов, страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и налоговыми агентами: утвержден приказом ФНС России от 09 сентября 2005 г. № САЭ-3-01/444: [Электронный ресурс]. http://www.nalog.ru/doceng.php?id=20179&topic=dep_np_news.

их полномочий, обязанностей, определение внешних и внутренних параметров, объектов этого процесса – предельных сроков работ, используемых материальных и финансовых ресурсов. Следовательно, на разработку концепции ЭАРов решающее влияние должно оказывать состояние дел (технологии, стандарты, продукты, форматы, исследования и направления развития) в управлении деловыми процессами (Business Process Management – BPM), потоками работ (Workflow Management).

Но возможен и двойственный подход, который ярче выявляет целенаправленность административной деятельности, и пока еще достаточно слабо поддерживается существующими системами. Это подход от *обязательств*, а не от действий. Действия в данном случае рассматриваются как способ реализации обязательств. Серьезный анализ двойственного представления (упущенного в основном русле мировой практики и проводящегося, например, в системе UMS (Universal Modelling System), используемой, в частности, при автоматизации Российских железных дорог) является одной из ближайших задач.

Структурно электронный административный регламент – это совокупность:

a) содержательного описания процесса административной деятельности в форме электронного документа и

b) неразрывно связанного с ним формального описания этого процесса, поддержанного программной системой.

Формальное описание ЭАР – текст, исполняемый какой-либо системой управления проектами, которая дает возможность визуализировать и контролировать этапы работы над конкретными документами в соответствии с содержательной частью ЭАР. Формальная часть ЭАР может полностью включать в себя содержательную (именно такой подход рекомендуется современными технологиями работы).

ЭАР, основанный на современных системах планирования бизнес-процессов и управления проектами, в идеале позволяет решить следующие задачи:

– дать четкие схемы документооборота и потоков информации по разработке внутренних документов и обработке запросов граждан;

– визуализировать ход работы над документом или запросом;

– обеспечить исполнителей и руководителей удобными средствами контроля и самоконтроля;

– при наличии соответствующей группы поддержки быстро перестраивать работу над документами и запросами при изменении нормативной базы;

– своевременно выявлять задержки, грозящие нарушить нормативные сроки работы над документами;

– передавать информацию и документы в электронном виде с использованием средств цифровой подписи в ходе обработки запроса;

сократить время обработки запросов граждан и разработки внутренних документов за счет их одновременного направления нескольким параллельно работающим исполнителям для выполнения очередных операций;

– диагностировать случаи возникновения непредусмотренной в инструкции ситуации и в идеале дать советы по возможным путям максимально быстрого возвращения ее в рамки регламентированного процесса.

Все это позволяет перевести административную деятельность на качественно новый уровень организованности и упорядоченности и свести роль человеческого фактора к тем случаям, когда он неизбежно должен быть использован (выбор пути выхода из ненормативной ситуации либо выбор одного из нескольких решений, предусмотренных нормативами).

Содержательная составная часть ЭАР – электронный документ, описывающий структуру деятельности по обработке запроса гражданина, – важнейшая составляющая информационного пространства государственной службы. Гражданин, подающий запрос, чаще всего тратит дополнительное время и силы на получение тех документов, которые не были предусмотрены в момент подачи запроса, но потребовались в момент его обработки, либо на приведение документов к той форме, в которой они должны быть представлены. Поскольку это порождает порою справедливые, а порою несправедливые нарекания граждан, целесообразно наличие на сайте административного учреждения постоянно обновляемого согласно меняющимся нормативным требованиям документа, в котором описан состав представляемой гражданином документации, правила ее оформления и ход ее обработки вместе с нормативными сроками обработки в каждом звене. Следует заметить, что на практике поддержание соответствия документа нормативной базе возможно лишь для электронного документа при применении современных технологий управления проектами.

Гражданин может в любой момент проконтролировать ход обработки своего запроса и своевременно выявить возможные отклонения от нормативных сроков. Это позволит резко уменьшить уровень недовольства граждан работой служб (который сейчас для отдельных административных запросов достигает возмутительной цифры 90%) при одновременном улучшении условий работы административного персонала.

На уровне субъектов Российской Федерации наиболее критичной является качество регламентации следующих административно-управленческих процессов[1]: доступ к нежилым помещениям; предоставление жилых участков; регистрация жилья; оформление жилищных сделок; отвод земель для строительства, разрешения на строительство; управление государственным имуществом; проведение проверок бизнеса представителями различных организаций; проведение проверок бизнеса представителями органов милиции.

В феврале 2006 г. на заседании президиума Государственного Совета РФ в Нижнем Новгороде, проходившем под председательством В.В. Путина, им была поставлена задача полной реализации концепции электронного правительства к 2010 г.

16 августа Правительство РФ одобрило Концепцию формирования электронного правительства до 2010 г., разработанную Министерством информационных технологий и связи России. По словам первого вице-премьера Российской Федерации С.Б. Иванова, создание электронного правительства должно способствовать повышению эффективности деятельности органов государственной власти, снижению коррупции и повышению качества государственных услуг для граждан. Как подчеркнул Л.Д. Рейман, в эпоху развития электронной торговли, безналичных платежей и систем дистанционного обслуживания человек не должен тратить огромное количество времени в очередях для получения различных справок и выписок. Принцип «одного окна» позволит снизить общее количество посещений гражданами органов власти, сократит время ожидания в очередях, ускорит процесс рассмотрения и оформления необходимых документов и межведомственных согласований. Концепция имеет четкую социальную направленность. Ее реализация позволит обеспечить новый уровень предоставления в элек-

[1] См.: Обобщение результатов исследований Фонда ИНДЕМ в рамках проекта «Бизнес против коррупции в Московской, Саратовской и Иркутской областях». 2003–2004 гг. // www.anti-corr.ru.

тронном виде государственных услуг для граждан России. Ожидается, что к 2010 г. будет обеспечен полный перевод в электронный вид десяти наиболее значимых государственных услуг, например, заполнение бланков на оформление персональных документов (паспортов, водительских лицензий), различных детских пособий, квитанций на оплату штрафов за нарушение правил дорожного движения и др.

В этих условиях социальный запрос на высокий профессионализм в государственной службе выражается сегодня в том, что от государственного служащего ожидают эффективного использования НИТ в профессиональной деятельности, адаптируемости к быстро изменяющимся информационным технологиям, способности к саморазвитию, умению находить эффективные решения управленческих задач с помощью НИТ, креативности и инновационности при использовании НИТ в профессиональной деятельности.

Вместе с этим исследования, проводимые на протяжении ряда лет в Российской академии государственной службы при Президенте РФ, показали, что за последние три года почти в полтора раза выросло число государственных служащих, имеющих «нулевой» уровень знаний и умений в области информатики, более половины не может (или не хочет) эффективно использовать в своей профессиональной деятельности ни одну управленческую информационную технологию. Это означает, что профессиональное обучение и переподготовка государственных служащих в области информатики, проведенные за последние годы в большинстве структур государственной власти в рамках парадигмы «традиционного» обучения, основанного на усвоении готового знания, умений и навыков работы, практически не дали требуемого результата

Решение этой государственной проблемы, на наш взгляд, возможно лишь за счет развития ***информационно-технологической компетентности*** государственных служащих, понимаемой автором как интегральное личностное новообразование, обеспечивающее необходимый для каждого управленца уровень эффективности в получении, переработке, передаче, хранении и представлении профессионально детерминированной информации с использованием телекоммуникационной и компьютерной техники. Такое понимание информационно-технологической компетентности включает в себя не только владение системой знаний, умений и навыков в информатике, но и навыки решения профессиональ-

ных задач с использованием новых информационных технологий и охватывает три основные подструктуры личности: мотивацию, способности и опыт.

В Концепции модернизации российского образования на период до 2010 г. компетентностный подход провозглашается в качестве одного из важных концептуальных положений обновления содержания образования. Такая целевая ориентация профессионального образования на конечный результат требует определить структуру и состав той или иной профессиональной деятельности, а главное – выявить эффективные образовательные технологии подготовки и непрерывного развития субъектов этой деятельности.

Решение задачи обеспечения высокого уровня информационно-технологической компетентности государственных служащих затруднена из-за ряда объективных и субъективных противоречий и проблем, главными из которых являются:

– противоречие между социальной потребностью государственной власти в специалистах, эффективно использующих профессионально ориентированные новые информационные технологии в своей профессиональной деятельности и фактической неспособностью рынка образовательных услуг адекватно удовлетворить эту потребность;

– отсутствие у государственных служащих мотивации получения систематических знаний в информатике и необходимого развития себя как индивида, личности, субъекта процесса информатизации государственного управления;

– противоречие между стремлением личности максимально реализовать свой творческий потенциал в профессиональной деятельности и технологиями принятия и реализации управленческих решений, реально используемыми в деятельности государственной службы;

– противоречие между традиционным подходом к профессиональному обучению в области информатики, построенному на усвоении фиксированной суммы знаний, умений и навыков, и высокой динамикой в развитии информационных технологий;

– отсутствие в высших профессиональных образовательных учреждениях мобильных целостных технологий непрерывного развития управленцев в области информатики, не позволяющее им творчески совершенствоваться в процессе труда в условиях удаленности от образовательных центров;

– недостаточная выраженность в организационно-управленческой среде государственной службы традиций, норм, стандартов поведения, стимулирующих и поддерживающих процессы интенсивного развития специалистов-управленцев в области информатики;

– сложившаяся система профессиональной подготовки государственных служащих, в которой пока не получила широкого распространения личностно ориентированная система формирования и развития знаний, умений и навыков в использовании новых информационных технологий в своей профессиональной деятельности.

Наряду с разрешением этих проблем и противоречий необходимо создать психологические, педагогические и организационные условия для эффективной самореализации профессионалов в рамках государственной службы на базе широкого использования новых информационных технологий в ходе реализации концепции электронного правительства[1]. Эти задачи являются составной и неотъемлемой частью главной практической цели акмеологической науки: обеспечения профессионального развития личности и достижения вершин профессионального мастерства.

Для разработки рассматриваемой концепции информационно-технологической компетентности государственных служащих существенным является акмеологический подход к разработке интегративных технологий личностно-профессионального развития (А.А. Деркач, А.С. Гусева, А.В. Кириченко, А.С. Огнев, Е.В. Селезнева, В.А. Толочек, Е.А. Яблокова и др.) и моделированию психолого-акмеологического сопровождения профессиональной подготовки специалиста (С.А. Анисимов, А.А. Деркач, Ю.В. Синягин, С.А. Федоренко, Н.А. Халимова).

В концептуальном и научно-методическом плане разработанная акмеологическая концепция продуктивного формирования информационно-технологической компетентности государственных служащих системно объединяет модель, алгоритм, технологии, а также раскрывает механизмы, условия и факторы оптимизации развития на основе активного использования инновационных педагогических технологий и современных технических средств коммуникации.

---

[1] См.: Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М., 2004.

В ходе разработки концепции выявлены методологические предпосылки изучения информационно-технологической компетентности. Их ключевой компонент – характеристика информационно-технологической компетентности госслужащих как динамичного личностного образования, развивающегося в процессе информатизации государственного управления по восходящим уровням и обеспечивающего госслужащему выполнение роли субъекта процесса информатизации профессиональной деятельности; как процесс реализации госслужащим себя, своих возможностей в условиях формирующегося информационного общества.

Предметно-онтологический статус информационно-технологической компетентности формируется на разных уровнях и стадиях субъективной активности человека и участвует в процессах формирования субъекта на каждом из этапов обобщенного управленческого цикла (сбор информации об объекте и внешних условиях управления, анализ собранной информации и прогнозирование поведения объекта управления, планирование вариантов управляющих воздействий, принятие решения на основе осмысленного выбора варианта воздействия, оформление решения в виде документа, контроль исполнения решения на основе анализа измененного поведения объекта управления), обеспечивает развитие индивида за счет специальной образовательной деятельности при помощи дистанционного образования.

Согласно разработанной концепции, развитие информационно-технологической компетентности есть особый вид акмеологической деятельности, органично включенной в профессиональную деятельность и взаимодействия. Ее предметом является личностно-профессиональное развитие, саморазвитие и самосовершенствование госслужащего в целях повышения эффективности профессиональной деятельности. В ходе работы выделено и дано содержательное наполнение таких структурных единиц информационно-технологической компетентности, как мотивы, цели, профессионально важные качества и способности, опыт в области информатики и способы его реального использования в профессиональном управленческой деятельности.

Интегративным критерием развития информационно-технологической компетентности государственных служащих выступает успешность реализации концепции электронного правительства, а в качестве специальных критериев развития информационно-технологической компетентности выделены следующие:

– в деятельностно-процессуальной сфере: знания, умения и навыки в области информатики (начальный уровень, продвинутый, профессиональный);

– в структурно-личностной сфере: начальный (внешний) уровень мотивации (потребность в использовании новых информационных технологий побуждается лишь внешними социальными факторами (эталонами) или такими личностными мотивами, как должностные обязанности; основной (внутренний) уровень мотивации (потребность в развитии информационно-технологической компетентности осознана самим государственным служащим как необходимое условие повышения эффективности профессиональной деятельности); высший (внутренний) уровень мотивации (потребность в самореализации в качестве субъекта процесса информатизации государственной службы);

– в функционально-личностной сфере: профессионально важные качества; способности; статус в группе, организации; личная оценка возможности самореализации и развития за счет широкого использования новых информационных технологий; степень личной удовлетворенности результатами информатизации профессиональной деятельности в группе, организации;

– в сфере информатизации своей профессиональной деятельности: степень полноты информатизации, качество использования конкретных информационных технологий; умение видеть не только и не столько текущую проблему, а все «проблемное поле» информатизации профессиональной деятельности (причинно-следственные связи и взаимозависимости) и пути их решения;

– в профессиональном мышлении: способность к принятию решения; аналитические и интеллектуальные способности; когнитивная рефлексивность.

На этой основе определены уровни информационно-технологической компетентности (высокий, средний, нормативный) как различная степень эффективности использования новых информационных технологий в рамках профессиональной деятельности.

В структуре личности профессионала информационно-технологическая компетентность представлена: способностями к эффективному использованию новых информационных технологий (выделение и оценка наличного уровня индивидуальных особенностей и соотнесение их с эталонными требованиями к профессии, компенсация недостающих способностей за счет имеющихся,

овладение технологиями развития); включенностью в развитие профессионально важных качеств; личностной и деятельностной рефлексией, динамичным развитием памяти, внимания, системы мышления.

Разработанная модель развития информационно-технологической компетентности государственных служащих отражает концептуальную схему педагогической системы, в которой взаимодействие обучающего и обучаемого происходит с помощью технических средств коммуникации. В ней обеспечена интеграция разработанных теоретических положений и выводов в целостную систему представлений о продуктивном формировании информационно-технологической компетентности обучаемых. Модель включает взаимосвязанные теоретический, технологический и процедурный компоненты. Это позволило реализовать итеративно-технологический подход к личностно-профессиональному развитию информационно-технологической компетентности государственных служащих. Модель отражает процесс качественных изменений в развитии человека как субъекта процесса информатизации государственного управления, благодаря которым он приобретает способность достигать более высокие личностно-профессиональные результаты. В модели заложены стадии продуктивного развития информационно-технологической компетентности: проблемно-ориентированный анализ, проектирование эталонного состояния, планирование изменений, реализация изменений. Система развития информационно-технологической компетентности государственных служащих включает следующие содержательные направления: мотивационное, общепсихологическое, педагогическое (дидактическое). Алгоритм продуктивного формирования информационно-технологической компетентности системно объединяет этапы, стадии, порядок ее формирования в ходе учебной и профессиональной деятельности, особенно при решении сложных управленческих задач с использованием новых информационных технологий.

Педагогические технологии формирования информационно-технологической компетентности включают комплекс педагогических, психологических, развивающих технологий, реализуемых в образовательной среде с использованием методов дистанционного обучения. При этом основное внимание уделяется личностным детерминантам успешности формирования информационно-технологической компетентности и их месту в системе педагогических факторов ее развития.

Для обеспечения необходимых психолого-педагогических и информационно-технологических условий развития информационно-технологической компетентности в РАГС реализована акмеологическая развивающая среда. Проведенные эксперименты продемонстрировали высокую динамику развития информационно-технологической компетентности различных категорий государственных служащих.

Выполненная работа позволяет, на наш взгляд, сделать вывод: предлагаемая концептуальная схема продуктивного формирования информационно-технологической компетентности с использованием распределенной акмеологической обучающей среды в условиях широкой информатизации государственного управления дает возможность государственному служащему самостоятельно обеспечивать достижение своего соответствия предъявляемым требованиям посредством обучения и гармоничное развитие интеллектуальных, эмоционально-волевых способностей и личностно-профессиональных качеств, раскрываясь как целостный феномен – индивид, личность, субъект труда и творческую индивидуальность в ходе реализации концепции электронного правительства.