
«ЭЛЕКТРОННЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ» КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА РОССИИ

В.Е. КИРИЕНКО

Администрация города Томска, Россия
vek@admin.tomsk.ru

Обосновывается необходимость разработки специализированных информационных технологий и создания компьютерных систем поддержки работы муниципальных служащих («электронного муниципалитета») как составной части российского «электронного правительства».

ВВЕДЕНИЕ. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Одним из пяти «стратегических векторов», обозначенных Президентом РФ Д.А. Медведевым в качестве целевой установки на ближайшее будущее является, по сути, создание высокотехнологичного информационного общества России. Достижению этой целевой установки призваны служить: федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия» (2002) с концепцией «Электронное правительство», которая обновляется и корректируется (2006, 2009), «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», утвержденная Указом Президента РФ (2008). В ближайшее время должна появиться более масштабная версия «Электронной России» – «Информационное общество», которой по замыслу предполагается охватить все сферы жизнедеятельности страны.

Программа и стратегия развития находятся под постоянным контролем высшего руководства страны. Создан и работает Совет при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества (2008). Первые же заседания указанного Совета касались одной из самых злободневных тем – ходу реализации «Электронного правительства» (2009).

Важно отметить, что одной из основных предпосылок формирования подпрограммы «Электронный муниципалитет» служит то, что около 80

% взаимодействий между государством и гражданами или бизнесом происходит на местном уровне.

Введём следующую формулировку понятия «электронный муниципалитет». *«Электронный муниципалитет» – информационно-коммуникационная система органов местного самоуправления, обеспечивающая создание условий для принятия эффективных решений по управлению муниципальным образованием как целостной социально-экономической системой.*

Рассмотрим концептуальную модель «электронного муниципалитета» в контексте содержательных аспектов муниципальной службы. Под содержанием муниципальной службы будем понимать *выполнение деловых операций на рабочих местах и взаимодействие служащих между собой и с внешней средой в процессе деятельности органов местного самоуправления.*

Главной заботой на всех уровнях управления в плане становления информационного общества нашей страны должен быть «человеческий фактор». Не случайно на заседании президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» в Петрозаводске (2008) Президент России Д.А. Медведев непосредственно обратил внимание на то, что «неумение пользоваться информационными технологиями государственными и муниципальными чиновниками говорит не только об их отсталости, но и о некомпетентности». Замечание верное, но проблема заключается еще и в том, что *при переходе на информационные технологии должна модернизироваться и сама служба. Без встречного движения работника и информационных технологий гармонизация их отношений невозможна. Встречное движение состоит в том, чтобы служащий был достаточно подготовлен к работе в условиях информатизации, а сами информационные технологии представляли собой необходимый «дружественный» пользователю инструментарий. Развивающаяся человеко-машинная система «служащий – компьютер» должна стремиться к идеалу, обеспечивающему проявление эмерджентного эффекта в деятельности человека.* Это показывает опыт. Автор данной работы в 1982 г. возглавил первую службу информатизации управления городом и 17 лет является руководителем муниципальной информатизации. За этот период подмечены некоторые закономерности перехода муниципальных служащих на информационные технологии. Они заставляют искать новый подход к содержанию самой муниципальной службы.

Итак, модернизация службы должна происходить таким образом, чтобы информационные технологии становились естественным инструментом чиновника. Что необходимо сделать для этого, рассмотрим через рассмотрение следующих вопросов:

1. Целесообразность выделения «электронного муниципалитета».
2. Некоторые особенности влияния «человеческого фактора» на процесс информатизации управления.
3. Миссия должности муниципального служащего.
4. Лицо, принимающее решения (ЛПР).
5. Автоматизированное рабочее место ЛПР (АРМ ЛПР).
6. Муниципальные электронные услуги и административные регламенты.
7. Правовое поле электронного муниципалитета.

1. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ ВЫДЕЛЕНИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА»

В настоящее время существует некая неоднозначность в восприятии на уровне органов местного самоуправления и населения термина, да и самой концепции «электронного правительства». Как правило, возникает ассоциация только с государственным управлением, хотя, по идее, «электронное правительство» призвано включать в себя и местное самоуправление. По нашему мнению, данный факт нуждается в объяснении, а концепция – в развитии. Истоки неоднозначного толкования «электронного правительства» в следующем:

1. Термин «электронное правительство» заимствован и соответствует английскому *E-Government*. Но слово *government* в английском языке обозначает все уровни власти, от высшей государственной до местного самоуправления.

2. Согласно ст. 110 Конституции РФ правительство — высший федеральный исполнительный орган государственной власти.

3. В соответствии с гл. 3 Конституции субъекты Российской Федерации также обладают на своей территории всей полнотой государственной власти, кроме тех полномочий, которые относятся к ведению Российской Федерации. Субъекты РФ вправе создавать правительственные органы своего уровня.

4. Но согласно ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Отсюда термин «правительство» не имеет правового статуса в характеристике муниципальных органов.

5. И самое существенное то, что в содержании концепции «электронного правительства» весьма ограниченно представлен уровень информатизации органов местного самоуправления. Этот факт серьезно дезориентирует муниципалитеты и негативным образом влияет на ту роль, которая должна быть отведена им в столь важном деле – формировании «информационного общества».

В законченном виде «электронное правительство» предполагает функционирование всех уровней (федерального, регионального и местного) в качестве единой системы при их электронном взаимодействии. Но указанные выше причины неоднозначного толкования терминологии, самоидентификация органов местного самоуправления, выборных должностных лиц этих органов и муниципальных служащих в качестве неправительственных органов и негосударственных служащих мешают восприятию понятия «электронное правительство» с распространением его действия на муниципальное управление. Поэтому самостоятельная подпрограмма «Электронный муниципалитет» вполне имеет право на существование. Это позволит, во-первых, исключить неоднозначность трактовки терминологии, во-вторых, концептуально конкретизировать «электронное» взаимодействие уровней управления, в-третьих, выделить актуальные задачи информатизации местного самоуправления.

Можно подкрепить аргументацию в пользу «электронного муниципалитета» высказыванием Ю.А. Михеева, соратника академика В.М. Глушкова – основоположника создания в 70-х годах прошлого века общегосударственной автоматизированной системы управления (ОГАС) СССР. В [1] отмечается, что «субъекты РФ, муниципальные образования – это типично сетевые социально-экономические структуры. С точки зрения информационных технологий управленческие процессы в этих структурах базируются на принципах параллельности, адаптации, когерентности. ...При этом всегда существует необходимость сохранения целостности управления любой населенной территорией».

Под «*параллельностью*» понимается одновременная деятельность в субъектах РФ десятков органов государственной власти и сотен – местного самоуправления. «*Адаптации*» в режиме, близком к реальному масштабу времени, требует постоянное воздействие множества факторов внешней среды. «*Когерентность*» характеризуется тем, что при наличии общих правил взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления реализация этих правил – явление, происходящее на основе связанности параллельных действий. Иными словами, максимальный эффект от информатизации государственного и муниципального управления будет получен при создании четкого механизма сопряжения, согласования информационных технологий всех уровней власти.

Представлением о когерентности еще раз подтверждается, что концепция «электронного муниципалитета» имеет право на существование, а её выделение в самостоятельную подпрограмму «Электронное правительство» будущей программы «Информационное общество» – насущная потребность в сфере информатизации всех уровней управления России.

2. НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЛИЯНИЯ «ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ФАКТОРА» НА ПРОЦЕССЫ ВНЕДРЕНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАТИЗАЦИИ В УПРАВЛЕНИИ

Многолетний опыт автора в разработке и внедрении информационных технологий позволил выявить определенные особенности процесса внедрения информационных технологий в муниципальном управлении [2]. Обращаем внимание на то, что эти закономерности имеют место при встраивании технологий *в традиционно функционирующие муниципальные структуры*. Отложив детальное обсуждение обнаружившихся тенденций до последующих публикаций, приведём некоторые утверждения с краткими комментариями:

Утверждение 1. *Встраивание информационной технологии в управление организацией должно начинаться с информатизации уже существующих функций персонала.*

Дело в том, что встраивание информационной технологии не должно вступать в противоречие с действующей структурой организации, с определенными и устоявшимися процедурами персонала на каждом рабочем месте. В противном случае информационная технология окажется «без хозяина», отвечающего за ее работоспособность. Отговорка: «У меня этого нет в должностной инструкции». Изменение инструкций – дело следующих этапов.

Утверждение 2. *Информатизация не в состоянии существенно повлиять на изменения в технологии деятельности организации без соответствующих изменений во всех системах целеполагания.*

Это утверждение позволяет понять, почему вяло идет информатизация в той организации, вышестоящие управляющие органы которой, партнеры и потребители информации не вводят информационные технологии у себя. Нет внешней востребованности конечного продукта технологий и стимулов для их внедрения во внутренний деловой процесс.

Утверждение 3. *Приоритеты в последовательности решения задач информатизации управления организацией устанавливаются с учетом уровня готовности каждого работника к нововведениям.*

Как и в любом новом деле, при внедрении информационных технологий важен положительный пример. Так, если смежное подразделение организации или коллега по службе начали использовать автоматизированное рабочее место, то состязательность, присущая человеку от природы, заставляет его активно внедрять новации и у себя.

Утверждение 4. *Чем больший период времени осуществляется разработка какой-либо информационной системы без внесения поправок в первоначальную её содержательную постановку, тем сильнее увеличивается расхождение между представлениями разработчика и организации о конечных результатах проектирования.*

С течением времени происходят определенные изменения в работе организации. Период создания информационных систем зачастую бывает весьма продолжительным. Если разработчики не учитывают влияние происходящих изменений на создаваемый продукт, то со временем он будет всё меньше отвечать реальным условиям делового процесса, для которого был изначально предназначен. Вплоть до абсолютной непригодности по окончании разработки.

***Утверждение 5.** Чем больше и сложнее организация, являющаяся объектом информатизации, тем больше возникает проблем на этапах внедрения информационных систем этого объекта.*

Казалось бы, утверждение очевидно. Но беда в том, что очень часто при всей своей очевидности оно игнорируется как разработчиками, так и пользователями информационных технологий в управлении. Причины тому могут быть различными.

***Утверждение 6.** Реализация принципа новых задач при информатизации управления организации вызывает в ней реорганизационные процессы.*

Принцип новых задач В.М. Глушкова — одно из основополагающих правил информатизации управления. Суть его состоит в том, что создаваемые информационные технологии должны «уметь» решать те задачи, которые не могли быть решены без их применения, традиционным «ручным» способом. К тому же он обеспечивает сокращение трудозатрат, уменьшение количества персонала.

3. МИССИЯ ДОЛЖНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО

Информатизация управления имеет прямое отношение к понятию миссии органов местного самоуправления, муниципальной службы, каждого муниципального служащего в контексте создания и использования информационных ресурсов. Во-первых, уже на протяжении нескольких десятилетий ученые бьют тревогу по поводу того, что «человеческие ресурсы экстенсивного развития офисной работы близки к исчерпанию. Начинают проявляться разного рода признаки деградации существующей системы организации офисной деятельности» (Ершов, 1988). Во-вторых, он же приводит данные компании «Релайенс Иншуренс» о том, что 25 % её человеческих ресурсов тратится на создание бумаг, 80 % которых ни разу не использовались до момента уничтожения. В-третьих, еще по состоянию на конец 80-х годов прошлого века в США «удельный вес работников информационной сферы в государственных и местных органах управления составлял 66 %» [3].

Так было до эпохи «поголовной» компьютеризации чиновников. А как изменилась ситуация с тех пор? К сожалению, у себя мы являемся свиде-

телями постоянного роста числа чиновников на всех уровнях управления при том, что сейчас каждый служащий потенциально имеет автоматизированное рабочее место (АРМ), которое может содержать все необходимые базы данных (документов, схем, картографической информации, аудиовидеоданных и др.). Чтобы грамотно распорядиться возможностями настоящего времени, изменения должны коснуться количественного и качественного состава чиновников. Не нужны машинистки, не нужен вспомогательный персонал, собирающий информацию. Взамен должно появиться умение работать с информацией своего АРМ. Вот что должно характеризовать чиновников. Этого не добиться без кардинальных изменений в самой сути муниципальной службы, в том числе отказаться от узкой специализации чиновника, заложенной в основе должностных инструкций, используемых еще с поры промышленной революции XIX в. Несмотря на то, что мы живем в эпоху информационного общества, старые должностные инструкции продолжают действовать. Постараемся аргументировать свою точку зрения в пользу отказа от существующего анахронизма.

В одной из книг по вопросам управления [4] декларируется следующая позиция: «Мы больше не верим в бумажку под названием «должностная инструкция». С такой формулировкой нельзя не согласиться. Во-первых, всего в инструкциях не опишешь, во-вторых, они быстро стареют морально. Сейчас изменения происходят постоянно, прогресс идет высокими темпами. Например, в сфере информационных технологий действует закон Мура, гласящий, что мощность вычислительных устройств экспоненциально возрастает на протяжении относительно короткого промежутка времени (18–24 месяца).

Еще одно мнение президента Российской академии государственной службы В.К. Егорова: «Почему чиновник плохой? Базовая, фундаментальная причина не в самих чиновниках, а в той системе, в которой они находятся. Пример. По данным опроса социологического центра Российской академии государственной службы, абсолютное большинство (за 80 процентов зашкаливает этот показатель) чиновников – нормально ориентированные люди: работать на человека, помогать гражданину, откликаться на его беды. Но когда начинаешь спрашивать тех же людей, чем они занимаются на своей работе, многие признаются, что по организации дела, по должностным инструкциям, по стилю работы руководителей, у которых служат, они в основном действуют в интересах начальника и его команды. А не человека, который приходит к ним, и по отношению к которому они должны выступить как сервисная организация» [5].

И еще. Один из крупнейших в мире специалистов в области системологии, теории управления, менеджмента Расселл Л. Акофф писал:

«Должностные инструкции имеют скорее склонность ограничивать использование человеком своих возможностей, нежели способствовать ему в этом. Описание обязанностей другими лицами следует ликвидировать. Вместо этого человеку необходимо показать будущее его место в организации... Люди стремятся оправдать то, чего от них ожидают. Если эти ожидания невелики, такими и будут их действия» [6].

Приведенные выше мнения подтверждают посыл: должностная инструкция должна быть заменена другим инструментом, определяющим смысл, поступки и действия персонала организации, а в нашем случае – муниципальных служащих. Весь вопрос только в том: а чем можно заменить должностную инструкцию? Таковой должна выступить *миссия муниципального служащего*.

Миссия любой организации — это ее социальное предназначение, точнее говоря, то, что общество ждет от данной организации, а ждет оно, разумеется, удовлетворения каких-либо своих потребностей.

Муниципалитет – это средоточие многих и многих самых разнообразных надежд, желаний, проблем жителей. Отсюда, миссию муниципалитета, причем любого, независимо от географии и страны, можно определить как *обеспечение для населения на территории муниципального образования наилучших условий труда, быта, использования свободного времени, участия в политической и общественной жизни, удовлетворения материальных и духовных потребностей, выполнения норм и правил поведения для формирования образа (стиля) жизни, гармонично сочетающего культуру общества с индивидуальной культурой человека*.

В соответствии с конкретными местными условиями каждый муниципалитет может объявить свою специализированную миссию. В целях реализации общей миссии муниципалитета можно сформулировать миссии отдельного его органа и, наконец, *миссию каждого муниципального служащего*, точнее, его должности. А в соответствии с миссией служащего – формировать тот набор информационных систем, баз данных, электронных административных регламентов, которые обеспечивают реализуемость услуг, т.е. создавать многофункциональное автоматизированное рабочее место служащего. Причём в тех муниципалитетах, которые имеют общее информационное пространство, благодаря развитой информатизации его органов возникает новое качество деятельности каждого служащего – ответственность на своем рабочем месте за свои действия и решения не только перед вышестоящими руководителями, но, прежде всего, перед населением. Введение миссии муниципального служащего создаст благоприятные условия для реализации принципа новых задач без перманентной реорганизации структуры органов управления муниципалитета.

4. ЛИЦО, ПРИНИМАЮЩЕЕ РЕШЕНИЕ (ЛПР)

Обратим внимание на значимое в аспекте миссии должности муниципального служащего высказывание знаменитого Питера Ф. Друкера: *«Каждый сотрудник в современной организации является «управляющим», если, в силу занимаемой им должности или имеющихся знаний, он отвечает за деятельность, которая непосредственно влияет на способности данной организации функционировать и добиваться результатов. ... Такой человек обязан принимать решения...»*. То есть быть ЛПР.

Ответственность ЛПР в условиях электронного муниципалитета должна подкрепляться наличием обширных информационных баз знаний и полноценным инструментарием, обеспечивающим возможность предоставления электронных муниципальных услуг, и выполнением административных регламентов. Если эти компоненты содержит автоматизированное рабочее место служащего, то ему не нужно получать указания начальника, запрашивать документы на «бумаге» и ждать их прихода. Все необходимое для работы есть. Причем, как показывает наш опыт внедрения АРМ в муниципалитетах, если начать информатизацию с наиболее подготовленного сотрудника, лидера, то остальные стараются «подтянуться» к его уровню, что согласуется с утверждениями 2, 3 (см. раздел 2 данной работы).

5. АВТОМАТИЗИРОВАННОЕ РАБОЧЕЕ МЕСТО ЛПР (АРМ ЛПР)

Автоматизированное рабочее место муниципального служащего (АРМ ЛПР) является основным элементом взаимодействия персонала муниципалитета в едином информационном пространстве. Не касаясь аппаратной части, определим, что понимается под составом и структурой информационно-программного обеспечения (ИПО) АРМ: *это набор необходимых для исполнения должности информационных систем, баз данных и иных информационных ресурсов (аудио-, видео- и печатных), доступ к которым обеспечен на конкретном рабочем месте*. Представим модель структуры ИПО АРМ по группам функций.

Группа I. Эта группа определяется такими функциями *отдельного работника*, при выполнении которых вводимая информация зарождается и доводится до конечного продукта непосредственно на его АРМ без передачи другим сотрудникам. Либо информационный материал поступает на конкретный АРМ для окончательной обработки и доводится здесь до конечного продукта или поступает уже в виде последнего. Примером такого рабочего места может быть АРМ в информационной системе «Отдел капитального строительства» администрации города. Здесь производится регистрация договоров с застройщиками. На этом же рабочем месте информация используется без передачи на другие АРМ.

Группа II. Содержит в себе информационные системы, обеспечивающие выполнение *всеми служащими* функциональных обязанностей, отсутствие реализации которых влечет за собой невозможность выполнения определенных операций и процедур другими работниками, так как они не обеспечиваются необходимой информационной базой для работы. Наглядным примером такого АРМ служит рабочее место сотрудника протокольного отдела, где производится регистрация и публикация постановлений и распоряжений мэра города. Если работник не выполнит соответствующие операции, то весь персонал администрации не будет иметь документы, необходимые в ходе выполнения своих функций.

Группа III. Информационные системы данной группы обеспечивают «смежные» функции *некоторой части служащих*. Например, в «едином окне» есть АРМ «Заявки», посредством которого соответствующий работник ведет операции по учету и контролю заявок населения. На связанном с ним АРМ следующим работником выполняются операции по определенным расчетам на основе заявок. Но на период отпуска одного из работников его функции поручаются второму, и два указанных АРМ могут совмещаться на одном рабочем месте. А в небольшом по размерам муниципалитете все операции выполняются одним человеком на одном АРМ. То есть информационные системы третьей группы должны иметь возможность «совмещения» или «поглощения» функций взаимодействующих служащих. При этом в состав ИПО должны включаться тренинговые программы, обеспечивающие обучение работе с информационными системами смежных функций.

Группа IV. Эта группа обеспечивает всю *инфраструктуру* организации. Она предназначена для обеспечения «дружелюбного» общения в системе «человек–компьютер». В ней содержатся общие ресурсы правового, справочного, документационного обеспечения управления. В неё можно включить учебные средства для повышения квалификации, аудио-, видео- и печатные материалы, способствующие расширению профессионального кругозора. Нельзя игнорировать и психологические факторы. Порой человеку просто необходимо на время отвлечься от монотонной работы, чтобы, вернувшись к ней вновь, найти эффективный путь решения вопросов, над которыми он размышляет. Здесь, как показывает практика, не обойтись без специализированных компьютерных игр. Конечно, во всем необходимы мера и определенные ограничения на использование информационных ресурсов. Особенно это касается ресурсов Интернета.

Представленная содержательная модель структуры ИПО АРМ муниципального служащего по группам функций соответствует идее Расселла Л. Акоффа, который утверждал: «*Эффективность определенной деятельности и радость, которую она приносит, зависят от того, насколько в ней совмещены работа, обучение, вдохновение, развлечение*» [7].

6. МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ЭЛЕКТРОННЫЕ УСЛУГИ И АДМИНИСТРАТИВНЫЕ РЕГЛАМЕНТЫ

При неоспоримой необходимости встраивания муниципальных электронных услуг в единое информационное пространство «электронного правительства», обратим внимание на некоторое различие между государственными и муниципальными электронными услугами. Во-первых, очевидное отличие вытекает из состава вопросов местного значения (ст. 14–16 гл. 3 Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), решение которых обязаны обеспечить органы местного самоуправления, а не государственные. Оказание электронных услуг по вопросам местного значения – прерогатива муниципалитета. Во-вторых, взаимодействие «муниципалитет – госорганы» можно трактовать как предоставление взаимных информационных услуг между уровнями управления. Следовательно, когда мы говорим об «электронном муниципалитете», то должны иметь в виду, что в его функции входит электронное взаимодействие органов муниципалитета *с предоставлением информационных услуг региональным и федеральным структурам, позволяющих решать задачи межведомственного и межуровневого характера.*

Если *услуга* – результат юридически и фактически осуществимых действий производителем услуг по удовлетворению запросов потребителя услуг, то *муниципальная услуга* – закрепленная на основе правовых актов услуга, оказываемая муниципальным органом в качестве производителя услуги гражданам, бизнесу, государственным органам. *Электронная муниципальная услуга* – представление в электронной форме запроса на услугу от потребителя, оказание и доставка услуги муниципальным органом в электронном виде.

Процесс предоставления услуги обеспечивается административным регламентом. *Административный регламент* – это документально зафиксированный нормативный порядок исполнения административных процедур, определяющий состав, очередность, содержание составляющих их операций. *Электронный административный регламент* – электронное представление документально зафиксированного порядка исполнения административных процедур. Электронный административный регламент определяет состав информационно-программного комплекса АРМ муниципального служащего.

7. ПРАВОВОЕ ПОЛЕ «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА»

Отсутствие в ФЦП «Электронная Россия» значимых программных проработок аспектов информатизации муниципалитетов объясняется тем, что её первая редакция (2002) создавалась еще до принятия Федераль-

ного закона №131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в 2003 г. Закон определил вопросы местного значения, решать которые, нести за них ответственность призваны муниципальные органы. Отсюда стало возможным прописать в программе конкретные задачи, возлагаемые в плане информатизации на нижний уровень управления. К сожалению, при дальнейшей корректировке программы «Электронная Россия» (2006, 2009) определения роли и места муниципалитетов в общем деле информатизации не появилось.

Причиной такого положения является также то, что в полномочиях органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 17 Федерального закона №131-ФЗ) не прописаны обязанность или возможность создания муниципальных информационно-коммуникационных систем. Это приводит к тому, что информатизация зависит от личности, стоящей у руководства конкретного органа местного самоуправления, что не всегда способствует достижению общих для всех субъектов целей программы «Электронная Россия».

Основным системообразующим законом, регулирующим отношения в сфере информации и информатизации, является Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации». Он заменил действовавший с 1995 г. Федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации». В новом законе разработчики отказались от таких общих ключевых понятий, как «информатизация» и «информационные ресурсы», входивших в предыдущий. По мнению И.Л. Бачило [8], «изъятие термина «информатизация», в частности, во многом лишает смысла сферу деятельности федеральной целевой программы «Электронная Россия». Теперь понятие информационных ресурсов привязано лишь к государственным информационным ресурсам (ст. 14), под которыми понимается информация, содержащаяся в государственных информационных системах». Статья 12 нового закона определяет, что органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями участвуют в разработке и реализации целевых программ применения информационных технологий. Но, как уже отмечалось, соответствующие полномочия местного самоуправления в Законе № 131-ФЗ не прописаны.

Ограничимся в рассмотрении законов двумя представленными выше. На их примере уже ясно, что законодательная база муниципальной информатизации требует доработки.

8. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Представленное рассмотрение некоторых вопросов модернизации муниципальной службы в условиях становления «информационного обще-

ства» требует дальнейшей проработки с интеграцией усилий ученых и специалистов различных областей знаний. Но имеющееся уже позволяет констатировать, что *системное решение лежит в области введения института миссии должности чиновника с определением целей и задач в контексте формирования модели чиновника XXI в., создания атмосферы гармонии в среде «человек – компьютер», стремления к идеалу, обеспечивающему генерирование эмерджентного эффекта социальной деятельности муниципального служащего.* Это необходимо заложить в концепцию подпрограммы «Электронный муниципалитет» программы «Информационное общество» России. Не исключается, что некоторые мысли, изложенные в работе, инвариантны по отношению к службе на любом уровне. Автор уверен и в том, что уровень местного самоуправления требует большего внимания от государства, чтобы внедрение информационных технологий в деятельность муниципалитетов обеспечило свой вклад в общее дело поступательного развития нашей страны. При этом важно помнить, что органы местного самоуправления относятся к классам «больших» и «сложных» организационных систем, в которых действует закономерность по утверждению 5 (см. раздел 2 данной работы).

Для создания организационно-правовых, материально-технических условий и запуска нового механизма в условиях применения и развития информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов местного самоуправления необходимо осуществить следующее:

1. Внести в Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дополнение, включив в п. 1 ст. 17 «Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения» следующий подпункт: *«Создание муниципальных информационно-коммуникационных систем, обеспечивающих решение вопросов местного значения с использованием компьютерных технологий».*

2. Доработать системообразующие федеральные законы, касающиеся информации, информатизации, информационных отношений с уточнением состава основных понятий и принципов, определяющих деятельность в этой сфере, и условия взаимодействия между уровнями управления.

3. Внести в ФЦП «Электронная Россия», а в будущей редакции – «Информационное общество» специальный и самостоятельный раздел «Электронный муниципалитет», содержащий цели, задачи, ресурсное обеспечение информатизации местного самоуправления России.

4. В порядке эксперимента ввести в нескольких муниципалитетах России (при условии, что все служащие имеют АРМ с необходимыми информационными системами и базами данных для решения вопросов

местного значения) практическое использование понятий «миссия органа», «миссия подразделения», «миссия муниципального служащего». Для этого потребуется дополнить устав муниципального образования, внести изменения в положения органов (структурных подразделений) местного самоуправления, заменить должностную инструкцию служащих документом «АРМ муниципального служащего». В нем прописать миссию, цель, задачи служащего и требуемые информационные ресурсы для реализации задач.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Михеев Ю.А.* Типизация региональных ИТ-решений не панацея, а повод... // РС WEEK. 2006. №16. С. 42–43.
2. *Кириенко В.Е.* Человеческий фактор корпоративных информационных систем // Вестник Том. гос. ун-та. Сер. Математика. Кибернетика. Информатика. Томск, 2002. №275. С. 133–138.
3. *Страссман Поль А.* Информация в век электроники: (Проблемы управления): Пер. с англ. с сокр. / Научн. ред. и авт. предисл. Б.З. Мильнер. М.: Экономика, 1987. 240 с.
4. *Нордстрем Кьел А., Риддерстрале Йонас.* Бизнес в стиле фанк. Капитал пляшет под дудку таланта. Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2001.
5. *Егоров В.К.* 10 лет без права подготовки бюрократов // Российская газета (Федеральный выпуск). 2004. 4 июня.
6. *Акофф Расселл Л.* Менеджмент в XXI веке (Преобразование корпорации): Пер. с англ. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2006. 418 с.
7. *Акофф Расселл Л., Эддисон Герберт Дж., Бибб Салли.* Анти-законы менеджмента: Пер. с англ. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2008. 184 с.
8. *Бачило И.Л.* Каким быть новому Федеральному закону «Об информации, информатизации и защите информации?» // Информационное право. 2006. №1.