



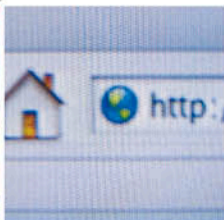
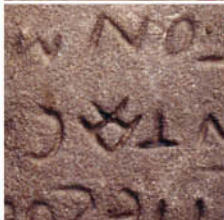
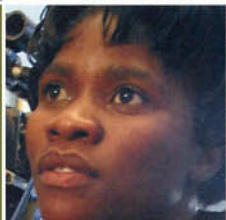
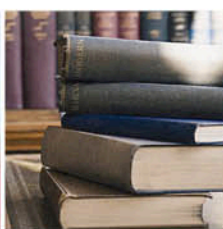
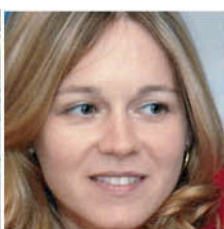
United Nations
Educational, Scientific and
Cultural Organization



IFAP
Information for All
Programme



Правительство
Ханты-Мансийского
Автономного Округа – Югры



МЕДИЙНО-ИНФОРМАЦИОННАЯ ГРАМОТНОСТЬ И ФОРМИРОВАНИЕ КУЛЬТУРЫ ОТКРЫТОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО
ЮНЕСКО / Программа ЮНЕСКО «Информация для всех»
Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям
Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»
Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества

Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства

Сборник материалов международной конференции
(Ханты-Мансийск, 7–10 июня 2016 г.)

Москва
2017

УДК 008:004

ББК 78.07

М42

Издание осуществлено при финансовой поддержке Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Редакционная коллегия сборника: Е. И. Кузьмин (главный редактор), А. В. Паршакова, С. Д. Бакейкин, Т. А. Мурована, А. С. Борисенко

Составители: Е. И. Кузьмин, А. В. Паршакова, А. С. Борисенко

Переводчики: Е. В. Комарова, А. В. Паршакова

М42 Редактор: А. В. Паршакова

Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства. Материалы международной конференции (Ханты-Мансийск, 7–10 июня 2016 г.) / Сост. Кузьмин Е. И., Паршакова А. В., Борисенко А. С. – М.: Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2017. – 256 с.

В сборник включены доклады участников международной конференции «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства» (Ханты-Мансийск, 7–10 июня 2016 г.), которая ознаменовала новый важный поворот темы медийно-информационной грамотности в сторону решения задач формирования открытых правительств, в создание механизмов обратной связи между правительствами и обществом.

Сборник предназначен для работников органов управления, специалистов информационной сферы, работников учреждений культуры, образования и науки, а также для всех, кто интересуется вопросами сохранения и развития языков и культур, вовлечения населения в управление и формирования систем открытых правительств в киберпространстве.

Ответственность за подбор материалов и фактических данных, предоставленных для публикации, несут авторы. Их мнение может не совпадать с точкой зрения редакционной коллегии.

УДК 008:004

ББК 78.07

ISBN 978-5-91515-069-6

© Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2017 г.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Приветствия организаторам и участникам конференции	8
Приветствие заместителя Генерального директора ЮНЕСКО по вопросам коммуникации и информации Ф. Ля Рю.....	8
Приветствие губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Н. В. Комаровой	11
Приветствие заместителя министра иностранных дел Российской Федерации Г. М. Гатилова.....	13
Приветствие заместителя губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры А. Г. Забозлаева.....	14
Приветствие председателя Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» Ш. Хаддад	16
Выступления на пленарных заседаниях.....	19
Е. И. Кузьмин. Медийно-информационная грамотность и открытые правительства – как они помогают нам жить?	19
Е. В. Шумакова. Проект «Открытый регион»: формирование культуры открытости в системе государственного управления и новые возможности для граждан.....	27
А. Ронки. Как связать «аналоговых» граждан с цифровым и открытым правительством?.....	30
Л. Карвалич. Открытое правительство в контексте истории развития информационной сферы.....	50
Г. Велнер. Медиаграмотность и инновации: от открытого управления к счастью. Счастье и формы.....	60
М.-К. Торрас Кальво. Доступ к информации и знаниям для открытого правительства: вклад ИФЛА и библиотек	67
Т. Варис. Цивилизации, технологии и различные виды грамотности.....	75
Н. И. Гендина. Медийно-информационная грамотность и информационная культура как императив развития открытого правительства и формирования «электронного гражданина».....	87

Р. Туазон. Основные компетенции специалистов в области правительственной информации в XXI веке: модернизация в контексте открытого правительства	105
М. Назари. Почему и насколько необходима информационная грамотность для успешного функционирования открытого правительства: контекстуально-партисипативный подход	117
А. Раб. Цифровая культура, электронная демократия и открытое правительство. Как цифровая культура модифицирует человеческий разум?	130
А. В. Шариков. Медийно-информационная грамотность и культура открытого правительства: общий генезис	144
М. Эль Гинди. Медиа на Ближнем Востоке и информационная грамотность в эру цифровых технологий – взгляд из Египта	159
И. В. Жилавская. Медийно-информационная грамотность граждан как фактор эффективности работы открытого правительства	171
С. Финкелевич. Развитие культуры открытого правительства в Латинской Америке	178
Р. Перлинжейру. Право на доступ к официальной информации в Латинской Америке: эйфория и озабоченность в связи с современными тенденциями	201
К. Врбие. Построение культуры открытого правительства. Чего пока еще недостает странам Восточной Европы?	217
А. Комаровский. Информационная среда в Латвии: возможности и ограничения	233
А. С. Зыков, Л. И. Трутнева. Формирование культуры открытого правительства среди населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	241
Л. Барба. Открытое информационное общество. Право на качественную информацию. Ответственность и безопасность	248
Итоговый документ. Ханты-Мансийская декларация «Медийно- информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства»	252

ПРЕДИСЛОВИЕ

С 7 по 10 июня 2016 года в Ханты-Мансийске в рамках VIII Международного IT-форума и в рамках Межправительственной программы ЮНЕСКО «Информация для всех» с большим успехом прошла международная конференция «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства» – первая в мире по данной проблематике.

Конференция стала третьим крупным международным мероприятием, которое было проведено совместно и по инициативе Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Российского комитета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и Межрегионального центра библиотечного сотрудничества. Ей предшествовали две всемирных экспертных встречи по проблемам сохранения языков и развития языкового разнообразия в киберпространстве, которые также с большим успехом прошли в Штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже в 2014 году и в Ханты-Мансийске в 2015 году. В каждой из этих встреч принимали участие представители 30 стран.

Конференция 2016 года привлекла внимание не только крупных международных экспертов, но и органов власти многих стран мира. Более половины из 110 участников конференции были номинированы правительствами своих государств.

Почти 50 стран были представлены на конференции ведущими учеными, университетскими профессорами, политиками, дипломатами, представителями органов государственной власти, институтов гражданского общества и частного сектора – Азербайджан, Албания, Андорра, Аргентина, Армения, Бенин, Бразилия, Венгрия, Венесуэла, Вьетнам, Гаити, Гондурас, Демократическая Республика Конго, Египет, Зимбабве, Израиль, Индия, Иран, Италия, Казахстан, Кения, Киргизия, Китай, Колумбия, Латвия, Ливан, Македония, Марокко, Мексика, Молдова, Нигерия, Нидерланды, Норвегия, Палау, Палестина, Парагвай, Перу, Россия, Румыния, Сенегал, Таиланд, Узбекистан, Филиппины, Финляндия, Франция, Чехия, ЮАР.

Актуальность конференции была обусловлена необходимостью решения двух важных задач современности.

Первая задача заключается в том, чтобы всемерно развивать и на должном уровне поддерживать медийные и информационные компетенции населения, с тем чтобы помочь людям жить, развиваться и эффективно функционировать в условиях стремительно и кардинально меняющейся информационной среды и бурного развития технологий. Сегодня важность

этой задачи признается во всем мире, и во всем мире деятельность по формированию медийно-информационной грамотности набирает обороты.

Также повсеместно и на всех уровнях – международном, национальном, региональном, муниципальном – признается необходимость максимально полного вовлечения населения в управление и создание механизмов обратной связи. В современных условиях это можно сделать с помощью формирования систем открытых правительств в киберпространстве. И это вторая важная задача.

В качестве организаторов конференции мы сформулировали четыре главные цели нашего мероприятия:

- развитие и совершенствование политики ЮНЕСКО в сфере продвижения медийно-информационной грамотности, в частности, применительно к задаче формирования открытых правительств;
- определение концептуальных основ формирования культуры открытых правительств;
- выявление и трансляция международного опыта функционирования открытых правительств;
- содействие адаптации образовательных программ в области медийно-информационной грамотности применительно к задачам формирования открытых правительств.

С точки зрения организаторов конференции, можно и нужно одновременно решать две глобальные задачи, стремиться достичь этих четырех целей.

Мы полагаем, что конференция знаменовала собой новый важный поворот темы медийно-информационной грамотности в сторону решения задач формирования открытых правительств, создания механизмов обратной связи между правительствами и обществом.

Медийно-информационная грамотность на протяжении долгого времени является одним из приоритетов ЮНЕСКО, а вот тема открытых правительств для нее достаточно нова. Программа «Информация для всех» всегда стремилась заглядывать в будущее. И наша конференция – это ещё один взгляд в будущее.

Всего в ходе конференции было заслушано 30 докладов. При подведении её итогов участники единодушно отмечали высокий содержательный и организационный уровень мероприятия. За это нужно благодарить всех спонсоров конференции – Правительство Ханты-Мансийского округа – Югры, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, нефтяную компанию «ЛУКОЙЛ» и ЮНЕСКО, а также Министерство

иностранных дел РФ и Комиссию РФ по делам ЮНЕСКО, в рамках которой действует Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», и в частности нашего российского дипломата Николая Хаустова, который делает очень много для ЮНЕСКО и для России.

Наши коллеги из ЮНЕСКО – председатель Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» Шафика Хаддад, а также сотрудники Секретариата ЮНЕСКО Индражит Банержи, Боян Радойков и Пол Хектор – также приложили немало усилий для того, чтобы эта конференция состоялась и прошла успешно.

Но, конечно, особую благодарность я должен выразить Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в лице губернатора Натальи Владимировны Комаровой и её заместителей – Алексея Геннадьевича Забозлаева и Фанузы Шарафиевны Арслановой.

Я отдельно благодарю руководителей и сотрудников Департамента общественных и внешних связей Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, особенно директора этого департамента Елену Витальевну Шумакову, которая предложила рассматривать вопросы медийно-информационной грамотности на конференции не изолированно, а в контексте проблем обеспечения открытости региона и формирования открытого правительства. Я благодарен также заместителю директора Ирине Владимировне Безносовой, с которой мы вместе организовали уже третье крупное юнесковское мероприятие, а также другим сотрудникам департамента.

Усилия всех этих людей позволили сделать конференцию одним из центральных мероприятий VIII Международного IT-Форума, который ежегодно организуется в Ханты-Мансийске, а также весомым вкладом Российской Федерации и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в деятельность ЮНЕСКО и в частности в реализацию Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» – главной межправительственной программы ЮНЕСКО в сфере коммуникации и информации.

Е. И. Кузьмин

*сопредседатель Организационного комитета конференции,
заместитель председателя Межправительственного совета и
председатель Рабочей группы по многоязычию в киберпространстве
Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»,
председатель Российского комитета
Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»,
президент Межрегионального центра библиотечного сотрудничества,
член Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО*

ПРИВЕТСТВИЯ ОРГАНИЗАТОРАМ И УЧАСТНИКАМ КОНФЕРЕНЦИИ

Приветствие заместителя Генерального директора ЮНЕСКО по вопросам коммуникации и информации Франка Ля Рю

Дорогие организаторы:

- Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры,
- Комиссия Российской Федерации по делам ЮНЕСКО,
- Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям,
- Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»,
- Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества,

дорогие участники и эксперты!

Столь удачно сформулированная тема конференции очень актуальна. Открытое правительство следует рассматривать в контексте открытого и инклюзивного развития. Открытое правительство должно служить стимулом для этого развития, в основе которого лежат: 1) законодательство в области доступа к информации и свободы выражения, опирающееся на международные стандарты, 2) подход, ориентированный на граждан, и 3) приверженность устойчивому развитию, базирующемуся на принципах человеческой солидарности и мирного существования, на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В сегодняшних условиях особенно ярко выражена необходимость создания и наращивания институционального и кадрового потенциала. Осознание возрастающей открытости потребует сильной политической воли на всех уровнях государственного управления, адекватного распределения государственных ресурсов в сочетании с использованием эффективных механизмов правоприменения и контроля.

Для эффективного функционирования открытого правительства необходимо обеспечить более широкую осведомленность населения в целом и в особенности маргинальных или уязвимых групп о праве на доступ к информации.

Свободные, независимые и плюралистические СМИ, Интернет и ИКТ способны значительно упростить доступ к информации. Тем не менее сохраняются существенные проблемы, связанные с расширением их охвата и удовлетворением потребностей всех граждан в области медийно-информационной грамотности в целях содействия эффективному участию населения в демократических и управленческих процессах. Наличие доступа к информации необходимо, но значение его многократно возрастает при условии, что граждане способны эффективно взаимодействовать со средствами массовой информации, Интернетом и прочими информационными источниками, а также критически оценивать их. ЮНЕСКО способствует развитию навыков медийно-информационной грамотности у всех граждан в рамках различных программ, в том числе Программы «Информация для всех» (IFAP), в тесном сотрудничестве с государствами-членами. Наша комплексная программа включает создание учебных планов и образовательных ресурсов, рекомендации по выработке соответствующей политики и стратегий ее реализации, наращивание потенциала, в том числе за счет массовых открытых онлайн-курсов (МООК), проведения исследований, мониторинга и оценки, налаживания связей, а также привлечения молодежи.

Кроме того, среди Целей в области устойчивого развития, недавно принятых международным сообществом, первостепенное значение имеют Цели 16 и 17 – содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

В основе образовательных, творческих и инновационных процессов лежит обмен опытом и знаниями. Такие события, как эта конференция, организованная в рамках Программы «Информация для всех», имеют для глобального партнерства принципиальное значение.

Описанные выше общемировые изменения явно противоречат концепциям «экономического роста любой ценой» и «просачивания благ сверху вниз», ставя под большое сомнение их актуальность и адекватность. На смену этим идеям приходит более целостное понимание развития в соответствии с теми ценностями, которые пропагандирует ЮНЕСКО. Правительствам необходимо удвоить усилия по обеспечению социальной справедливости и экологической устойчивости. В дополнение к действиям по продвижению открытого правительства следует также уделять внимание расширению сферы общественного достояния и обеспечению широкого доступа к информации, необходимой для эффективного принятия решений и вовлеченности граждан на всех уровнях общества. В формировании сферы общественного достояния обязательно должны

участвовать правительства, средства массовой информации, частный сектор, гражданское общество и международные организации, образовательные, научно-исследовательские и учебные заведения и пр.

Расширение потоков информации может привести к заметным улучшениям в плане доступа к образованию, здравоохранения и предоставления основных общественных услуг в целом, а также в развитии сотрудничества между народами. Именно сосредоточив свое внимание на взаимосвязи между открытым правительством и равенством доступа к информации и знаниям, мы в полной мере можем осознать, что они чрезвычайно важны и что необходимо безотлагательно встать на путь устойчивого развития.

Я хочу выразить свою искреннюю благодарность Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО, Федеральному агентству по печати и массовым коммуникациям, Российскому комитету Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и Межрегиональному центру библиотечного сотрудничества за организацию столь значимого мероприятия, а также за то, что они неустанно прикладывают значительные усилия к поддержанию справедливых, открытых и инклюзивных обществ знания.

Желаю вам успехов в проведении этой важной международной конференции и с огромным интересом жду ее результатов.

Приветствие губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Н. В. Комаровой

Уважаемые гости и земляки!

Приветствую вас на первой международной конференции ЮНЕСКО на тему «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства», которая проходит в Ханты-Мансийске.

Югру и ЮНЕСКО объединяет многолетний опыт сотрудничества, совместные инициативы, эффективные международные проекты. Многие из них получили известность и признание, нашли поддержку в десятках стран мира. К числу таких проектов относится Международная экологическая акция «Спасти и сохранить», Международный IT-форум, конференция ассоциированных школ ЮНЕСКО «Обь-Иртышский бассейн: молодежь изучает и сохраняет природное и культурное наследие в регионах великих рек мира», Международный фестиваль ремесел коренных народов мира, формирование Реестра нематериального культурного наследия народов Югры.

Работая над реализацией Коммюнике, подписанного в 2014 году по итогам проведения Дней Югры в штаб-квартире ЮНЕСКО, мы наметили новые, востребованные российскими и международными экспертами и гражданами направления партнерства. В их числе сохранение языков коренных народов мира, развитие многоязычия в киберпространстве, использование для этого современных технологий и подходов. Проведение всемирных экспертных встреч по этим вопросам в Париже и в Ханты-Мансийске внесло вклад в запуск новых проектов в Югре, таких как создание в 2015 году на базе Обско-угорского института прикладных исследований и разработок Депозитария, который призван обеспечить систематизацию и упорядоченное хранение фольклорного материала, открыть массовый доступ пользователей сети Интернет к нематериальному культурному наследию коренных народов Югры.

В этом году тема нашей международной конференции – «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства». Конференция на эту тему проводится впервые в мире. Принятая в прошлом году на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 года – а это 17 целей и 169 связанных с ними задач – сформировала большой международный запрос на информацию в целях развития, на системное выстраивание

научного, экспертного, гуманитарного диалога и обмена знаниями. Международные встречи по использованию «информации в целях развития» для достижения этих задач становятся сегодня как никогда актуальными и востребованными. Работа любого из правительств по обеспечению устойчивого развития требует системы открытого управления, когда в выработку и реализацию совместных решений вовлечены граждане, эксперты, общественность, научное и деловое сообщества. Поиск наиболее эффективных механизмов такого гражданского участия, обмен лучшими практиками формирования систем «открытых регионов», «открытых правительств», обучения граждан медийно-информационной грамотности и эффективной работе с такими данными – одна из важнейших прикладных задач нашей конференции.

Наш регион работает над решением данных задач. В Югре создан центр «Открытый регион», задача которого – формирование культуры открытости в системе государственного управления. На его базе уже реализуется ряд образовательных проектов, формируются новые подходы к обеспечению доступности информации, развитию краудсорсинговых технологий и диалоговых площадок для граждан, экспертов и общественности. Ведется работа по ликвидации «цифрового неравенства», обучению населения использованию электронных сервисов и услуг по программе «Электронный гражданин», развиваются порталы электронных библиотек и музеев, портал гражданского общества Югры и территориальная геоинформационная система, работает медиашкола. Мы заинтересованы в знаниях международных экспертов и сотрудничестве по каждому из направлений этой работы. Уверена: наша конференция поможет налаживанию таких контактов, станет авторитетной и постоянной площадкой для выработки новых подходов к формированию культуры открытого правительства.

Желаю всем участникам успешной и плодотворной работы. Добро пожаловать в Югру!

**Приветствие заместителя министра
иностраннных дел Российской Федерации
Г. М. Гатилова**

Искренне рад приветствовать организаторов и участников Международной конференции под эгидой ЮНЕСКО «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства».

Формирование медийно-информационной грамотности населения – это новое направление деятельности, активно развиваемое в политике и на практике в ведущих странах мира. Понятие «медийно-информационная грамотность» выходит за рамки коммуникационных и информационных технологий и включает навыки критического мышления, осмысления и интерпретации информации в различных профессиональных и образовательных областях. Медийно-информационная грамотность предполагает оперирование всеми типами информационных ресурсов – устными, письменными и мультимедийными.

Безусловно, в деле изучения медийно-информационной грамотности достигнуты определенные положительные результаты, и в этом заслуга многих из вас. Но, наверное, еще больше предстоит сделать.

Особый вклад в эту работу вносит Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», который в рамках председательства России в Межправительственном совете Программы «Информация для всех» в июне 2012 года в Москве провел международный форум специалистов в области медийно-информационной грамотности, завершившийся принятием Московской декларации о медийно-информационной грамотности, на основе которой ЮНЕСКО и Альянс цивилизаций ООН строят свою деятельность.

Уверен, конференция позволит развить достигнутые успехи, повысить общественное осознание данной проблемы, определить политические и профессиональные стратегии в сфере продвижения медийно-информационной грамотности, выявить приоритетные проблемные области и распространить передовой опыт.

Выражаю искреннюю признательность Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Российскому комитету Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и всем вам за тот неоценимый вклад, который вы вносите в дело изучения медийно-информационной грамотности не только в нашей стране, но и во всем мире.

Желаю участникам конференции успешной, плодотворной работы, творческих успехов и реализации намеченных планов.

Приветствие заместителя губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры А. Г. Забозлаева

Уважаемые дамы и господа, уважаемые участники конференции!

Позвольте от имени Правительства Ханты-Мансийского автономного округа приветствовать вас на югорской земле!

Рад отметить, что мероприятия при поддержке ЮНЕСКО на нашем IT-форуме становятся традицией. В 2015 году мы обсуждали вопросы многоязычия в киберпространстве. В ходе VIII Международного IT-форума при поддержке ЮНЕСКО будем обсуждать столь же актуальную тему: медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства. Вряд ли необходимо доказывать, насколько животрепещущей является сама тема. Существует международный запрос на выявление лучших практик по формированию новой информационной культуры, включая культуру открытого правительства, причем на всех уровнях, в том числе и на региональном.

В Югре реализуются проекты на основе использования информационных технологий, которые способствуют доступности для населения актуальной информации, развитию социальной самоорганизации и социального партнерства власти, бизнеса и общественности. Мы внедряем систему открытых данных органов власти автономного округа. Доступные государственные данные можно использовать для создания полезных инструментов и продуктов, которые помогут гражданам легче ориентироваться в современной жизни. Мы поставили себе задачу создать на основе открытых данных десятки приложений. Например, каталог всех культурных объектов и планируемых событий. Или справочник ЖКХ с информацией об управляющих компаниях, планируемом ремонте домов и отключении воды, возможностью оплатить коммунальные услуги. Все большей популярностью пользуются транспортные сервисы – вплоть до таких, которые позволяют на основе данных ГЛОНАСС узнать о прибытии нужного автобуса на остановку, таким образом экономить время, не мерзнуть на улице и при этом не пропустить свой рейс. Подобные открытые данные полезны гражданам, потому что улучшают качество их жизни.

Мы реализуем ряд программ по ликвидации «цифрового неравенства» в целях обеспечения доступа в сеть Интернет для жителей отдаленных и труднодоступных населенных пунктов. Наш округ стал пионером в России по внедрению программы «Электронный гражданин», направленной

на обучение компьютерной грамотности представителей социально незащищенных слоев населения. На базе учреждений культуры создано более 200 центров общественного доступа к интернет-ресурсам, посредством портала «Библиотеки Югры» предоставляется удаленный доступ к ресурсам общедоступных библиотек округа.

В конце мая правительством округа утвержден план реализации Концепции региональной информатизации, который предполагает выравнивание уровня информационных возможностей для всех жителей автономного округа, повышение эффективности механизмов, которые используются в работе электронного правительства.

В нашем округе также реализуется множество научных, образовательных и культурных IT-проектов. Так, например, мы ведем реестр объектов культурного наследия народов региона, материалов по фольклору коренных народов, реализуем культурно-образовательные и туристические проекты о традициях и истории Югры.

Мы находимся в поиске новых моделей регионального развития и хотели бы продолжать наше сотрудничество с ЮНЕСКО в этой области. Понимая, что будущее современного общества за информационными технологиями, мы особо заинтересованы в опыте и знаниях авторитетных международных экспертов в различных сферах использования IT-ресурсов, которые помогут повысить качество жизни всего населения Югры. И надеемся, что совместными усилиями, опираясь на уже наработанные практики, мы сумеем выявить проблемные области и определить наиболее эффективные стратегии социально-экономического развития нашего округа.

В заключение позвольте еще раз выразить вам благодарность за то, что приняли приглашение и приехали в Югру, и отдельно поблагодарить ЮНЕСКО, Комиссию Российской Федерации по делам ЮНЕСКО, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества и Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» за содействие в организации конференции.

Желаю всем участникам плодотворной работы, а мы постараемся обеспечить вам комфортные условия и интересную культурную программу!

Приветствие председателя Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» Шафики Хаддад

Глубокоуважаемые дамы и господа,

От имени 26 государств-членов, избранных в Совет Межправительственной Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» (ИФАП), и ее вспомогательных органов в качестве Председателя Межправительственного Совета Программы, а также от себя лично я хотела бы высказать самые теплые пожелания организаторам и участникам международной конференции «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства».

На сегодняшний день информация и знания являются основными инструментами повышения эффективности деятельности во всех сферах и все чаще служат залогом конкурентных и стратегических преимуществ. Без равного доступа к соответствующим знаниям и информации и без их рационального использования невозможно решение задач национального и планетарного масштаба, таких как замедление изменения климата и реализация Целей устойчивого развития на период до 2030 года. Очевидно, что информация и знания имеют огромное значение для принятия эффективных решений и устранения проблем как для отдельных граждан, так и для всего общества. Соответственно, информация и знания существенно ускоряют мобилизацию усилий и провоцируют изменения.

Центральную роль в обеспечении всем гражданам доступа к информации, являющейся общественным достоянием, играют правительства – через различные ведомства и в силу возложенных на них функций, в том числе в сферах образования и науки, здравоохранения, экономики и культуры.

Все чаще через открытые правительства и инициативы, связанные с использованием открытых данных, правительства различных стран мира принимают на себя политические обязательства по обеспечению общественного доступа к государственной информации и внедрению необходимых ресурсов. При этом для облегчения доступа граждан к общественно значимой информации используются и автономные, и сетевые платформы, в том числе социальные медиа.

Такие усилия приводят, в частности, к более стремительному внедрению инноваций и развитию как коммерческих, так и некоммерческих организаций, которым этот (пока еще недостаточно используемый) об-

щественный ресурс помогает создавать рабочие места и новые услуги, а также обеспечивает преимущества в различных сферах – от транспорта до здравоохранения. Кроме того, смена мировоззрения содействует вовлечению граждан в управление государством и повышению прозрачности.

Программа «Информация для всех» также вносит свой вклад в развитие сферы общественного достояния и обеспечение доступа к нему. В Андском регионе Латинской Америки «Информация для всех» работала с местными органами власти, поддерживая их усилия по налаживанию взаимодействия с гражданами путем предоставления в режиме онлайн информации об услугах, которые граждане имели право получать. Это предполагало, помимо прочего, изменение менталитета государственных служащих и правительственных чиновников, которые должны обеспечивать обмен общественной информацией, а не ее оседание в архивах. К тому же содействие развитию у населения навыков медийно-информационной грамотности и работа с поставщиками услуг связи для создания точек доступа в Интернет обеспечили гражданам возможность взаимодействовать с местными органами власти и осуществлять свои права и обязанности.

Кроме того, силами Программы была создана «Виртуальная библиотека» (*Bibliotheca Virtual*) – онлайн-коллекция документов по проблемам молодежной политики, принятых в 14 странах Латинской Америки. В результате удалось расширить сотрудничество между правительствами, а также между группами молодежи. Просто открыв доступ к этим ресурсам, страны получили возможность учиться друг у друга и с выгодой использовать опыт своих соседей по региону, что повлекло за собой внедрение инноваций в политической сфере.

На нормативном уровне с помощью таких инструментов, как Кодекс этики информационного общества и Московская декларация о медиа- и информационной грамотности в обществах знания, Программа «Информация для всех» неустанно привлекает внимание общественности к необходимости разработки политики в этих важнейших областях. Принципы универсальности сети Интернет, принятые 38-й Генеральной конференцией ЮНЕСКО, служат еще одним подтверждением значимости медийно-информационной грамотности и многостороннего сотрудничества правительственных и различных негосударственных структур.

Ваша конференция знаменует собой еще один важный этап в деятельности ИФАП по обеспечению каждому человеку возможности получить доступ к информации и знаниям и использовать их, чтобы максимально реализовать собственный потенциал и внести свой вклад в развитие человечества и мира. Ибо, когда знание – сила, растрачивать интеллектуальные

способности впустую поистине преступно. С учетом целей устойчивого развития и того факта, что информация и знания все чаще признаются основными источниками повышения ценности, те выводы, к которым вы придете, приобретают особое значение и послужат значимым вкладом в глобальную дискуссию по проблемам общественной политики.

Я хотела бы выразить свою искреннюю признательность правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Российскому комитету Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», Межрегиональному центру библиотечного сотрудничества, Федеральному агентству по печати и массовым коммуникациям и ЮНЕСКО, благодаря которым стало возможным проведение подобного мероприятия.

Последовательная и настойчивая работа по обеспечению равного доступа к информации и знаниям, формирование благоприятной политики, наращивание кадрового потенциала и инфраструктуры для доступа к общественному достоянию могут помочь человечеству преодолеть ключевые проблемы и позволят гражданам сообща пользоваться всеми благами общего наследия и научно-технического прогресса во всех его формах.

Желаю вам успехов в организации и проведении столь важной международной конференции.

ВЫСТУПЛЕНИЯ НА ПЛЕНАРНЫХ ЗАСЕДАНИЯХ

Евгений Иванович КУЗЬМИН

Заместитель председателя Межправительственного совета
Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»;
председатель Российского комитета
Программы ЮНЕСКО «Информация для всех»;
президент Межрегионального центра библиотечного сотрудничества
(Москва, Россия)

Медийно-информационная грамотность и открытые правительства – как они помогают нам жить?

Уважаемые участники конференции!

В 2012 году в Москве Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества совместно с Секретариатом ЮНЕСКО и Международной федерацией библиотечных ассоциаций и учреждений (ИФЛА) провели международную конференцию «Медиа- и информационная грамотность в информационном обществе» (Media and Information Literacy for Building Knowledge Societies).

Это была первая в истории международная конференция, на которой вместе собрались эксперты из двух сфер. Во-первых, представители сферы информационной грамотности – библиотекари, архивисты, преподаватели информационных, библиотечных и архивных наук, а также документоведения. Во-вторых, эксперты в области медиаобразования – журналисты, преподаватели факультетов журналистики, исследователи СМИ. До 2012 года два этих направления – информационная грамотность и медиаграмотность – развивались автономно и не пересекались.

Специалисты в области информационной грамотности имели дело с печатными текстами, книгами, рукописями, газетами, журналами, нотами, картами, библиотеками, архивами, центрами научно-технической информации, каталогами, библиографиями, базами данных, метаданными. Эти люди знали и знают, что для того, чтобы информацию можно было долго сохранять, она должна быть упорядочена, то есть каталогизирована, классифицирована и систематизирована. Эти люди знают, как надо хранить информацию в интересах настоящего и будущих поколений, чтобы ее можно было легко находить и использовать.

Эксперты из сферы медиаобразования имели дело в основном с аудиовизуальной информацией, представленной в кино, на телевидении, на радио, в печатных СМИ. Эти люди лучше всех знали и понимали, как, кем и в каких целях информация создается, как устроен медиарынок, как пользователи воспринимают информацию, как с помощью информации можно манипулировать общественным сознанием и управлять социальными процессами и так далее.

Московская конференция 2012 года стала первым серьезным международным форумом, в рамках которого обе группы экспертов впервые услышали друг друга и поняли, что нет смысла доказывать свое превосходство и на теоретическом уровне выяснять, что первично – медиа или информация. Они поняли, что дополняют друг друга, поскольку в единой цифровой среде объединены и равно представлены и вся текстовая информация, и вся аудиовизуальная информация, что пользователи здесь – одни и те же люди.

Итоговый документ этой конференции – Московская декларация о медиа- и информационной грамотности – стал первым международным документом, в котором было дано рабочее определение термина «медиа- и информационная грамотность». До этого момента, повторяю, информационная грамотность и медиаграмотность, медиаобразование существовали изолированно друг от друга.

Некоторые из тех, кто находится в этом зале, помнят, что термин «медиа- и информационная грамотность», как и всю Московскую декларацию, с большим энтузиазмом в течение практически целого дня разрабатывали представители почти 40 стран. Это был поистине коллективный труд. И результат получился таким, что многие участники той конференции до сих пор с гордостью вспоминают о том, что внесли в него свой вклад.

Параллельно с этим Секция информационной грамотности ИФЛА по инициативе Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» разрабатывала Рекомендации ИФЛА для правительств по продвижению медийно-информационной грамотности, которые потом были рассмотрены и одобрены Генеральной конференцией ЮНЕСКО.

Оба эти документа находятся в ваших портфелях.

Среди участников нашей сегодняшней конференции есть три человека, которые принимали самое активное участие в этой работе: Хесус Лау (Мексика), который был в ИФЛА основоположником Секции информационной грамотности, Мария-Карме Торрас Кальво (Норвегия), которая сменила его на этом посту и сейчас является одним из руководителей ИФЛА, и Альберт Букхорст (Нидерланды).

Мария-Карме внесла неоценимый вклад в подготовку и проведение Московской конференции 2012 года, в которой участвовали также присутствующие здесь Сюзана Финкелевич (Аргентина), Ласло Карвалич (Венгрия), Петр Лапо (Белоруссия), Альфредо Ронки (Италия), Рамон Туазон (Филиппины) и российские специалисты – Наталия Гендина, Ирина Жилавская, Александр Шариков, Татьяна Мурована, Светлана Князева и Сергей Бакейкин.

Тапио Варис из Финляндии принимал участие в подготовке различных учебных курсов для Института ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании, который представляет Светлана Князева. Рамон Туазон работал по заказу Сектора коммуникации и информации ЮНЕСКО.

Всё это я рассказываю для того, чтобы показать, что наша сегодняшняя работа строится на солидной основе, которая была заложена ранее.

В нынешней конференции участвуют эксперты и другого профиля – те, кто непосредственно разрабатывает системы открытого правительства, те, кто проводит мониторинг и анализ работы открытых правительств.

Открытые правительства тоже возникают не на пустом месте. Этой деятельностью занимаются множество специалистов и разнообразных институтов. В нее вовлечены международные организации – ООН, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другие.

В расположенном в Португалии Центре электронного управления Университета ООН изучаются процессы формирования открытых правительств в глобальном масштабе. Ровно неделю назад на IX сессии Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в штаб-квартире ЮНЕСКО в Париже прекрасный доклад представил Томаш Яновский, возглавляющий работу этого Центра.

Томаш Яновский убедительно показал, что открытые правительства – это результат эволюции электронных правительств, создание которых началось в различных странах в конце прошлого тысячелетия. Во всем мире на первой стадии создания электронных правительств осуществлялась оцифровка официальных документов, вводилась система электронных подписей и авторизаций, унификации принципов подготовки официальных документов, внедрялись электронный документооборот и электронное делопроизводство. Государственные служащие доставали из столов и архивов информацию, которая в наиболее полном виде была только у них, организовывали эту информацию определенным образом и выкладывали ее во всеобщий доступ. Международные организации помогали формировать перечни наборов открытых данных, с тем чтобы содейство-

вать национальным правительствам в этой работе. В России, например, как и во многих странах, в последние годы ведется непрерывный мониторинг данных, которые выставляются в открытый доступ правительствами субъектов Российской Федерации. К слову, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра считается у нас одним из региональных лидеров в этом направлении.

Сегодня в целом ряде стран на региональном и муниципальном уровне электронные правительства трансформируются в открытые правительства.

Наша коллега Сюзанна Финкелевич в данный момент тесно работает с Томашем Яновским над новыми рекомендациями по формированию политики, направленной на создание обществ знания.

Обсуждая сейчас тему медийно-информационной грамотности и формирования культуры открытого правительства, давайте снова ответим на вопросы: что же такое медийно-информационная грамотность, зачем и кому она нужна? Зачем нужны открытые правительства и что они из себя представляют? Кто и как их должен создавать? Как связаны между собой медийно-информационная грамотность и открытые правительства?

Сегодня, если проанализировать содержание социальных сетей и других ресурсов Интернета, можно сразу заметить, что почти везде люди не сильно довольны действиями своих правительств. И это нельзя объяснить исключительно тем, что правительства делают что-то неправильное, не отвечающее потребностям и ожиданиям людей. Подобное недовольство обусловлено и тем, что окружающая нас социокультурная реальность стремительно и многократно усложняется.

В мире, который сегодня взаимосвязан, как никогда прежде, происходит множество разнородных социокультурных событий, которые в публичном пространстве различным образом интерпретируются и комментируются самыми разными людьми, в свою очередь представляющими самые разные группы интересов. Интересов зачастую противоположных и даже взаимоисключающих. Все хотят, чтобы их мнения были услышаны, а интересы учтены в первую очередь. Но чтобы примирить эти интересы, надо, как минимум, чтобы они были представлены на одной площадке и выражены языком, понятным другим людям.

Открытое правительство

Почти для всего мира сейчас характерно стремление сделать управление (governance – в самом широком смысле этого слова) и, в частности, правительство (government) открытым, прозрачным, подотчетным. Для

чего? Чтобы повысить его эффективность, приблизить к народу, открыть людям всю информацию, которая раньше была погребена в столах и компьютерах чиновников.

Такая информация нужна и гражданскому обществу, и предпринимателям, чтобы лучше ориентироваться в том, что происходит вокруг, чтобы знать исходные данные, понимать тенденции, динамику и на этой основе принимать более эффективные решения.

Благодаря современным ИКТ всё это можно и нужно делать. И это уже делается везде – в той или иной степени. У кого-то получается лучше, у кого-то хуже – всё зависит от того, на какой стадии развития находится электронное правительство, чего хотят органы власти и общество, какие усилия они предпринимают.

Огромные массивы информации, которые находятся в ведении чиновников, разрознены, не собраны воедино, недостаточно структурированы и упорядочены. Более того, эти информационные массивы постоянно увеличиваются, обновляются, усложняются. Организовать процессы сбора, актуализации, верификации информации, объединить ее, структурировать – это непрерывная большая и трудоемкая работа. Нельзя это сделать один раз и навсегда. Нужно учить чиновников, как всё это надо делать – как отбирать релевантную информацию, как вычленять из нее самое главное, как представлять информацию в киберпространстве, чтобы люди затем могли легко ее находить и использовать во благо себе и обществу. Отдельная проблема – представлять официальную информацию в доступных пониманию формах. Особую трудность представляют нормативно-правовые акты, которые написаны специфическим юридическим языком. Даже профессиональные юристы не всегда и не сразу понимают, о чем идет речь в текстах законов и постановлений. Требуются разъяснения, популяризация.

Далее возникает вопрос: как же хранить все эти огромные массивы разнородной информации, которые формируются и открываются для всеобщего доступа в рамках открытого правительства? Электронная информация очень уязвима, она легко разрушается, мгновенно исчезает, и порой ее невозможно восстановить. Как упорядочивать информацию? Что именно из сегодняшних массивов необходимо в обязательном порядке сохранять для будущих поколений? Это известно только библиотекарям и архивистам. Все остальные этого не знают, даже если и уверены в обратном, – ни компьютерные программисты, ни инженеры, ни журналисты, ни издатели, ни государственные служащие.

Какую информацию можно открывать, а какую надо оставить для служебного пользования с учетом соображений национальной безопасности в широком смысле, а также норм этики? Недавно в одной северной стране в рамках открытого правительства опубликовали адреса всех лагерей для беженцев. Вроде бы всё хорошо и правильно сделали. Но радикалы, получив данную информацию, подожгли все эти лагеря.

Государственным служащим надо учиться не просто открывать официальную информацию, но делать это, не ставя под угрозу безопасность людей.

Повторюсь, создание систем открытого управления происходит впервые в человеческой истории. Необходим обмен опытом, в том числе международным; нам надо знать, кто в этой сфере первый и лучший, равняться на них, видеть их достижения, учиться на их ошибках, извлекать правильные уроки из ошибок собственных, не допускать серьезных промахов.

Медийно-информационная грамотность

Медийно-информационную грамотность в современном понимании этого термина нельзя путать с элементарной компьютерной грамотностью. Это направление намного глубже и намного сложнее. Люди, которые в наше время работают с информацией, должны уметь ее находить, извлекать, анализировать, критически оценивать, препарировать, сворачивать, разворачивать, представлять в разных форматах, на разных платформах, транслировать через разные каналы, сохранять для будущих поколений, создавать действенные каналы обратной связи и т.д. На языке современной науки и современной политики все эти знания, умения и навыки называются медийно-информационной грамотностью.

Сегодняшняя жизнь побуждает этому учить всех – не только школьников и студентов, но и взрослых, в том числе государственных служащих, которые не просто работают с информацией, а отвечают за обеспечение открытости правительства, за создание каналов коммуникации с обществом и за то, чтобы по этим каналам осуществлялась коммуникация реальная и эффективная.

Учить этому надо и всё население, по крайней мере наиболее активную его часть. Следует возвращать квалифицированных пользователей и создателей информации – из числа тех, кто будет активно использовать официальную информацию правительств, кто сможет и захочет деятельно участвовать в работе правительств, высказывая свое экспертное мнение, и

помогать им вовремя замечать важные возникающие социально значимые проблемы и реагировать на них, а также вырабатывать более грамотные и ответственные решения этих проблем.

Но для того чтобы у правительства и общества было схожее представление о том, в чем именно состоят эти проблемы, каковы причины, их порождающие, каковы приоритеты в решении этих проблем, надо выяснить, на основе каких критериев будет формироваться система приоритетов. Кто будет определять и утверждать эти критерии, кто будет формировать систему приоритетов?

Чтобы открытое правительство функционировало эффективно, необходимо, чтобы обе стороны – госслужащие, которые отвечают за обеспечение открытости, и гражданские активисты, лидеры разнообразных общественных групп – хотели идти навстречу друг другу, понимали возможности и ограничения каждой стороны и при этом обладали равным уровнем медийно-информационной грамотности. Только тогда они будут понимать друг друга. Только в этом случае будет налаживаться партнерское взаимодействие государства, гражданского общества и бизнеса. Эффективность открытого правительства зависит от эффективности управления.

Подлинная открытость правительств в киберпространстве возможна тогда, когда есть искреннее намерение быть открытыми не только в киберпространстве, но и в реальной жизни, когда государственные служащие с уважением относятся к населению, к его желаниям, способностям, компетенциям и возможностям вносить вклад в:

- совершенствование управления,
- процессы принятия решений,
- процессы контроля над реализацией этих решений,
- процессы обсуждения этих решений,
- процессы обсуждения последствий реализации этих решений,

когда есть понимание того, что только прямая, открытая и эффективная коммуникация правительства и общества может понизить градус напряженности, которая сегодня наблюдается практически по всему миру.

Тема открытого правительства – часть темы электронной демократии, которую пытаются развивать сегодня во многих странах. Открытое правительство – это не только наборы открытых данных. Это посредник между органами власти и населением. Это постоянно действующий форум, где

должны себя активно проявлять и государственные служащие, и лидеры институтов гражданского общества.

Открытое правительство – это новая среда. Это новые коммуникации, это новые нормы поведения и самосознания. Это новая культура, содействовать созданию которой может каждый. Активный вклад в данную деятельность должны вносить государственные чиновники, лидеры социальных групп, руководители институтов гражданского общества, преподаватели и исследователи медийно-информационной грамотности. Настоящее открытое правительство – это мечта. Будем мечтать!

Надеюсь, что и на этой конференции наши дискуссии будут столь же плодотворными, как и раньше, и что завтра мы сумеем принять итоговый документ, который окажется не менее полезным, чем предыдущие, и получит столь же высокое признание. Сегодня, перед последней вечерней сессией, мы раздадим вам подготовленный нами проект итогового документа, с тем чтобы вы смогли с ним ознакомиться и завтра вечером, в ходе его обсуждения, внесли свои дополнения, которые обогатят содержание этого документа.

Елена Витальевна ШУМАКОВА

Директор Департамента общественных и внешних связей
Ханты-Мансийского автономного округа – Югры
(Ханты-Мансийск, Россия)

Проект «Открытый регион»: формирование культуры открытости в системе государственного управления и новые возможности для граждан

Над вопросами, вынесенными на повестку дня сегодняшней конференции, мы в Югре работаем не первый год. Задача открытого правительства – жить повесткой дня людей, видеть потребности населения и реагировать на них. Для этого необходимы интерактивные сервисы, краудсорсинговые и диалоговые площадки. В свою очередь развитие системы открытых данных, обучение медийно-информационной грамотности, усиление роли общественных и экспертных советов помогают гражданам более четко сформулировать свои потребности, запросы и задачи для власти. Мы рассматриваем эти два взаимодополняющих элемента как комплексную, живую экосистему Открытого региона. Для ее развития в конце 2015 года в Югре был создан центр «Открытый регион» – своего рода ресурсный центр по формированию культуры открытости в системе государственного управления. Остановлюсь на некоторых элементах его работы и проектах.

Первое направление – создание эффективных медийно-информационных инструментов для расширения возможностей граждан участвовать в системе управления регионом. Здесь мы используем как консервативные, так и новые подходы. Консерватизм предполагает продолжение практики обучения компьютерной грамотности социально незащищенных категорий населения. Это пенсионеры, люди с ограниченными возможностями здоровья, коренные малочисленные народы, живущие на стойбищах. Более 85 тысяч югорчан за последние годы были обучены по программам «Электронный гражданин», получили навыки использования портала государственных услуг. Аналогичная учеба по организации общественного контроля, проведению антикоррупционной экспертизы, участию в общественной приемке строительных и ремонтных работ проводится для некоммерческих организаций и общественных советов при органах власти и местного самоуправления. В текущем году такое обучение уже прошли около тысячи общественников.

Другая категория медийно-информационных инструментов – это краудсорсинговые проекты. Один из самых массовых проектов – «Вместе за достойную медицину» – был нацелен на повышение доступности и качества медицинских услуг и завершился поправками в государственную программу, позволившими сократить время ожидания получения услуг в поликлиниках и повысить показатели вовлечения населения в профилактику здорового образа жизни.

Еще один знаковый проект – вовлечение более 30 тысяч югорчан в написание региональной стратегии социально-экономического развития на период до 2030 года. Этот проект позволил создать в каждом городе и поселке сеть экспертных сообществ, которые сегодня контролируют реализацию региональной стратегии, ежемесячно докладывают губернатору о реальном состоянии дел с исполнением каждой из задач и повышением показателей качества жизни. Сегодня мы вырабатываем новые подходы к этой работе с участием граждан, общественных и экспертных советов, формируем новый раздел стратегии развития округа, посвященный развитию гражданского общества в Югре. Повышение уровня медийно-информационной грамотности станет частью данной стратегии. Идеи и предложения, высказанные на нашей конференции, будут востребованы нами в этой работе.

Второе направление – вовлечение граждан в принятие решений и обеспечение открытости и подконтрольности власти обществу. Один из наиболее ярких примеров – общественный отбор руководителей социальных министерств. Чиновники, которым предстоит непосредственно работать с людьми, в ходе теледебатов, диалоговых площадок и голосования в Интернете, публично защищая свои программы перед экспертным сообществом, получают от населения «наказ» о том, что сами граждане хотят изменить в отрасли. Таким образом, будущий руководитель отраслевого министерства изначально «заточен» на прямой и открытый диалог, обратную связь с гражданами. По такому принципу в последние годы проходил отбор кандидатов на пост руководителей окружных министерств образования, здравоохранения, культуры, спорта. Та же модель публичного отбора сейчас начинает практиковаться в муниципалитетах при формировании общественных советов.

Третье направление, на котором я хотела бы остановиться, – это внедрение новых инструментов общественного участия и контроля. Для этого в округе формируются интерактивные сервисы по актуальным для граждан вопросам. В частности, колл-центр «Коммунальная инспекция», куда граждане могут обратиться по вопросам и проблемам, связанным со сферой ЖКХ. Аналогичный интернет-сервис – «зеленый» телефон дове-

рия – создан для решения вопросов экологии. Этот год проходит у нас под знаком региональной экологической вахты. Благодаря обратной связи от граждан в текущем году уже удалось, в частности, выявить и ликвидировать около двух десятков несанкционированных свалок, изъять более 200 капканов, устранить десятки очагов возгорания лесов. Другой пример: в округе на базе Югорского научно-исследовательского института информационных технологий создан центр компьютерных компетенций, который занимается отслеживанием в сети Интернет сайтов, занимающихся торговлей наркотиками, распространяющих экстремистские идеи, и помогает их блокировать. Только в текущем году уже удалось выявить 115 ресурсов, связанных с наркоторговлей, и 195 – связанных с экстремизмом и терроризмом. Эта работа, безусловно, востребована и будет продолжена.

Одновременно сегодня мы работаем над обновлением наших медийных ресурсов. Изменение общественных запросов и интересов социума потребовало серьезной перестройки медийного рынка. Мы вынуждены были закрыть часть газетных и журнальных ресурсов и теперь работаем над новым обликом регионального телевидения и печатного интернет-холдинга. Эта работа ведется с применением технологий бережливого производства и привлечением ведущих мировых экспертов в данных вопросах. Бережливые технологии нацелены на формирование культуры непрерывных улучшений и диалог с гражданами – получателями тех или иных услуг. Это ровно то, что нужно на сегодняшнем конкурентном и динамично меняющемся рынке. Параллельно реализуется региональный проект «Медиашкола», призванный обучить сотрудников СМИ работе с новыми технологиями и новыми сервисами.

Я упомянула о разноплановых задачах, которые, возможно, у традиционно мыслящего человека вызвали бы впечатление разрозненности, слишком большого многообразия. Но такова современная медийно-информационная сфера. Это не шоссе, идущее с севера на юг, и даже не перекресток. Это десятки и сотни разнонаправленных малых и больших дорог, и именно такое многообразие соответствует многочисленным и разнообразным интересам людей и направлениям их жизненной активности. Власть должна развиваться в гармонии с обществом, при этом роль общества – главенствующая. Ключевой принцип, который мы исповедуем: то, что интересует население, интересует и нас, региональную власть. Руководствуясь этим принципом, каждый на своем рабочем месте сможет найти много полезных и интересных направлений, которые впишутся в концепцию открытости. И мы в Югре осознанно работаем над тем, чтобы этот постулат культуры открытости стал нормой в системе государственного управления.

Альфредо РОНКИ

Генеральный секретарь Программы сотрудничества
Европейской комиссии MEDICI;
профессор Миланского политехнического университета
(Милан, Италия)

Как связать «аналоговых» граждан с цифровым и открытым правительством?

Аннотация

Данная работа представляет собой обзор новейших изменений в области государственного и корпоративного управления, с которыми имеет дело аналоговое общество в век цифровых технологий. Вполне очевидно, что термин «управление», обозначающий «набор принципов и процедур для управления компаниями, институтами или сложными явлениями, способными повлечь за собой значительные социальные последствия», является ключевым в семантическом поле «электронное гражданство». Мы понимаем, что принципы управления и, в частности, электронного управления должны каким-то образом быть встроены в веб-приложения, предназначенные для использования обычными гражданами. Но до какой степени необходимо осознавать и принимать во внимание такие тесно связанные с электронным правительством проблемы, как нормы этики, право на частную жизнь, безопасность и даже цифровое неравенство? И вообще, пойдет ли реализация идеи электронного правительства на благо обществу?

Государство, госуправление и электронное управление

Для придумавших демократию античных греков конечной целью являлась «республика», то есть такая форма правления, при которой свободные граждане принимали бы непосредственное участие в управлении государством. Сам термин «демократия» (δημοκρατία (dēmokratía)) образован от двух основ: «народ» (δῆμος (dēmos)) и «власть» (κράτος (crátos)). Соответственно, смысл обозначаемого им понятия заключается в передаче власти гражданам, народу. Именно такова была система правления в Афинах и других греческих полисах в V веке до н.э. С тех пор народовластие как концепция представляет собой одну из важнейших форм государст-

венности, противопоставляясь таким системам, как монархия, аристократия (т.е. власть знати), олигархия и пр.

На протяжении столетий люди исследовали различные формы воплощения в жизнь идеи демократического правления, и среди многих форм выделились в итоге две основных: прямая демократия и демократия представительная (или репрезентативная). Понятно, что идеальное представление о государстве, где ведущую роль играли бы рядовые граждане, трудно реализовать на практике даже в эпоху Интернета; поэтому до сих пор проблема эта в демократических странах решалась путем создания некоей выборной структуры, которая могла бы выступать посредником между гражданами и властью. Такую форму государственного устройства принято именовать представительной демократией. Сама концепция сформировалась в значительной степени на основе представлений и институтов, сложившихся в Европе в Средние века и в эпоху Просвещения. А дальнейшее развитие она получила во времена революций во Франции и США.

В наши дни круг стран, старающихся построить у себя демократическую форму правления, как никогда широк. Самая трудная задача на этом пути – выстроить институты и процедуры, которые в большей мере учитывали бы потребности обычных граждан, в том числе самых бедных слоев населения, и способствовали бы общественному прогрессу.

Значительное число государств ныне управляется согласно принципу репрезентативной демократии, по-разному структурированной, но всегда опирающейся на представительные органы власти различного уровня (муниципального, регионального и т.д.), которые выбираются посредством прямого или непрямого голосования.

Порою своеобразный раздел между желаниями и ожиданиями граждан и повседневной действительностью порождает негативное чувство по отношению к органам госуправления и к бюрократии вообще. Отсюда возникает необходимость прояснить, что же именно понимаем мы под «управлением» и «правительством».

Согласно словарным дефинициям, управление – это способ руководства жизнью страны, города, компании и т.д. [Поскольку во многих современных своих сочетаниях русскоязычный термин ориентируется на семантическую структуру и контекстное употребление английского эквивалента «governance», представляется уместным в данной работе привести – вслед за автором – определения из словарей британского и американского вариантов английского языка. – Прим. переводчика.]

Вот как термин «governance» трактуется, к примеру, в толковом словаре американского английского *Merriam–Webster Dictionary*:

1. *Легитимное управление делами определенного политического образования (напр., национального государства). <После Второй мировой войны четыре страны-участницы Антигитлеровской коалиции ввели на территории послевоенной Германии совместное управление через посредство Союзнического контрольного совета.>*
2. *Деятельность, связанная с заботой о чем-либо или принятием решений насчет чего-либо. <Финансовый консультант не мешает, однако управление денежными средствами семьи – это, в конечном счете, ваша собственная забота.>*

А вот один из Оксфордских словарей предлагает следующую дефиницию:

1. *Деятельность по управлению государством, организацией и т.д., а также форма, в которой она (т.е. деятельность) осуществляется. <Необходимо сделать управление более отзывчивым.>*
2. *Архаичное правление, контроль. <«Как! Под опекой остается Генрих, И хмурый Глостер будет править им?»> [Уильям Шекспир, «Генрих VI». – Прим. переводчика].*

В следующей части нашей статьи процесс принятия решений, который определяет основные направления деятельности государства, а также реализацию принятых решений, мы будем называть управлением; инфраструктуру же для взаимодействия с гражданами – правительством.

Электронное управление

Что же такое электронное управление и для чего оно нужно? Феномен этот возник благодаря попыткам многих стран мира модернизировать правительство в ответ на общественные настроения – в частности, на недовольство граждан тем, как осуществляется процесс управления государством, и на их раздражение из-за невозможности самим участвовать в этом процессе. Во многих странах у общества развилась стойкая политическая апатия, проявившая себя прежде всего в низкой явке на выборы. Появилось чувство неудовлетворенности предоставляемыми государством услугами и их качеством, особенно в демократиях, построенных по англосаксонской модели. В результате возникла опасность того, что экономически более состоятельные группы населения могут отказаться от государственных услуг в пользу частных, включая образование и здра-

воохранение, а это, в свою очередь, привело бы к развалу общественного договора по предоставлению таких услуг населению.

Несмотря на то, что информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) используются в госуправлении уже лет пятьдесят, а Интернет и Всемирная сеть явились результатом работы государственных институций, понятие электронного управления возникло относительно недавно. В Великобритании идея родилась из работы над «Модернизацией правительства» и связана с новой лейбористской администрацией, сформированной по результатам выборов 1997 года. Именно с тех пор традиционные, «аналоговые», граждане начали массовый переход на «цифру» благодаря появившимся программам медийной грамотности, сокращающим неравенство в доступе населения к цифровым технологиям.

Современное представление о модернизации имеет непосредственное отношение к тому, что иногда называется «интеграционным» или «холистическим» правительством. Польза от такой формы правления двойная. С одной стороны, это попытка создать государство, служащее интересам общества, а не власть имущих; попытка отказаться от искусственного разделения на сектора и подразделения в пользу реальной жизни и человека как индивидуальности. Секторальный подход характерен для традиционного взаимодействия с институтами. Кроме того, он был и до сих пор еще является типичным препятствием для модернизации: идея структурировать онлайн-сервисы, сделав из них своего рода цифровой фасад внутренней, не виртуальной структуры той или иной институции, вынуждая конечных пользователей изучать и осмысливать эту структуру, по-прежнему становится причиной многочисленных промахов.

Во-вторых, многие согласятся, что целый ряд социальных проблем, начиная с низкой успеваемости в школе и заканчивая преступностью, возникает из-за сложностей межличностной коммуникации, и что эффективно такие проблемы можно решить лишь путем исследования психологических механизмов взаимодействия между людьми и установления причинно-следственных связей в случаях коммуникативного сбоя и девиантного поведения. Если мы знаем, например, что большая часть правонарушений совершается подростками, которые имели обыкновение прогуливать школу, мы можем некоторые правонарушения предотвратить – проведя профилактическую работу с заядлыми прогульщиками (или даже разобравшись в том, какие поведенческие паттерны со временем перерастают в привычку прогуливать).

Это подразумевает целостный взгляд на информацию об обществе и отдельных его членах, управление социальной информацией, которое стало возможным только с распространением информационных технологий

Теоретически эти технологии могли бы помочь органам государственного управления и гражданскому обществу взаимодействовать друг с другом более тесно, через открытый диалог и сотрудничество, укрепляя существующие социальные сети и создавая новые – всё это ради усиления демократической формы правления и достижения принятых международным сообществом глобальных целей развития.

В основе концепции электронного правительства лежат три основные цели:

- повышение степени эффективности, прозрачности и подотчетности общественных институтов;
- расширение доступа к информации и предоставление базовых услуг широким слоям населения, в особенности самым социально незащищенным его группам;
- поощрение участия граждан в процессе принятия решений и формирования политики на всех уровнях власти, в первую очередь из числа женщин и молодежи, а также бедных и маргинализованных слоев населения.

Еще одним аргументом в пользу электронного государственного управления является убеждение в том, что широкое распространение цифровых технологий – это важнейшая предпосылка для конкурентоспособности той или иной страны в будущем. Хотя конкретных свидетельств этому довольно мало, все государства, видимо, обеспокоены, что, если они не смогут сподвигнуть своих граждан на использование новых технологий и развитие у себя востребованных работодателями современных технологических навыков, то неминуемо возникнет опасность падения уровня жизни. И здесь становится очевидной та значительная роль, которую медийно-информационная грамотность может играть в деле сокращения технологического разрыва, позволяя гражданам в полной мере пользоваться преимуществами, предоставляемыми цифровым веком.

Декларация прав человека

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Организацией Объединенных Наций, основополагающие принципы функционирования правительства и государственного управления упоминаются сразу в нескольких статьях.

Статья 21

1. Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей.
2. Каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране.
3. Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования.

Статья 26

1. Каждый человек имеет право на образование. Образование должно быть бесплатным по меньшей мере в том, что касается начального и общего образования. Начальное образование должно быть обязательным. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого.
2. Образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и увеличение уважения к правам человека и основным свободам. Образование должно содействовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми народами, расовыми и религиозными группами, и должно содействовать деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.
3. Родители имеют право приоритета в выборе вида образования для своих малолетних детей.

Статья 27

1. Каждый человек имеет право свободно участвовать в культурной жизни общества, наслаждаться искусством, участвовать в научном прогрессе и пользоваться его благами.
2. Каждый человек имеет право на защиту моральных и материальных интересов, являющихся результатом научных, литературных или художественных трудов, автором которых он является.

Мнение Совета Европы

С точки зрения членов Совета Европы, существует четыре основных причины, по которым электронное управление значимо и занимает воображение многих современных государственных деятелей.

Во-первых, оно способствует широкому освоению цифровых технологий, имеющих определяющее значение для экономической конкурентоспособности. Во-вторых, позволяет правительствам пересмотреть свою традиционную роль и стать более ориентированными на потребности граждан. В-третьих, помогает управлять более эффективно благодаря возможности обратной связи. В-четвертых, сокращает стоимость государственных услуг, сохраняя при этом на высоком уровне их качество.

Все эти факторы позитивны и важны. Однако на данном этапе электронное управление небезосновательно критикуют за то, что оно до сих пор исходит скорее из предложения, чем из спроса. Понимание общественного запроса в сфере госуслуг остается неразвитым, и существует реальная опасность, что власти будут формально выполнять свои целевые показатели по обеспечению определенного перечня услуг в онлайн-режиме, не заботясь о том, востребована ли эта деятельность населением. Если электронное правительство ставит своей задачей вывести получение госуслуг и участие граждан в принятии решений на качественно новый уровень, оно должно уделять больше внимания общественному запросу. Инновации, которые в эту сферу привнес Интернет, расширили круг заинтересованных лиц, участвующих в принятии решений. Правда, свидетельств качественного влияния этого на реальную жизнь пока мало – отчасти потому, что мы только в начале пути, и потому еще, что государственные системы обычно больше ориентированы на определение параметров внутренних процессов, нежели того воздействия, которое эти процессы оказывают на внешний мир.

Давайте теперь коротко остановимся на понятии «электронное управление», которое рассматривается нами как часть усилий по модернизации правительства. Можно сказать, что электронное управление формируется из трех основных компонентов:

- электронное правительство (государственная инвестиция в информационные технологии для развития прозрачности и подотчетности внутри общественных институтов, как местного уровня, так и общегосударственных, с тем чтобы сделать их более функциональными и эффективными);

-
- доставка электронных услуг (государственная инвестиция в ИКТ для оптимизации системы доставки государственных услуг всем гражданам);
 - электронная кооперация (государственная инвестиция в ИКТ для развития взаимодействия между государственными институтами и общественностью в целях совершенствования политики, услуг и деятельности государственного сектора). У электронной кооперации есть три уровня: предоставление информации гражданам, общественные консультации, а также диалог между властью и обществом. Данный аспект обычно связывают с правом голоса и подотчетностью, с усилением гражданского общества и с развитием парламентаризма.

Термин «электронное управление» мы предпочитаем «электронному правительству», потому что, на наш взгляд, первый лучше передает идею изменившихся институциональных взаимоотношений и включенности партнеров (как из гражданского общества, так и из деловых кругов) в электронное управление государством.

Словосочетание «электронное правительство» употребляется нами в более узком смысле для обозначения органов общенациональной, региональной или местной власти. В настоящее время действуют три основных «модели» электронного управления. Необходимо признать, однако, что на практике управление может совмещать в себе элементы нескольких моделей, особенно если речь идет об общенациональном уровне. Далее мы приведем конкретные примеры предоставления электронных государственных услуг, а также рассмотрим, как электронное управление меняет – или может поменять в перспективе – демократическую среду. В заключение мы определим недостатки принятого ныне подхода и наметим его возможные изменения в будущем.

Модели электронного управления

Электронное управление, как и традиционные его формы, везде имеет свои особенности, и было бы неверно с нашей стороны считать технологию «нейтральной» или придерживаться детерминистского взгляда на электронное управление.

В Австралии, к примеру, система электронного госуправления существенным образом отличается от итальянской, французской или, скажем, малазийской системы, так же как отличаются системы внутри одной страны в зависимости от местности (есть значительная разница между тем,

как устроено электронное управление в центральной части Лондона и в сельских районах Шотландии). Технологические процессы могут быть аналогичными, однако стандарты, суждения и политические факторы будут серьезно различаться.

Если попробовать сгруппировать основные подходы к электронному управлению, то можно сказать, что в настоящее время действующими являются по крайней мере три модели.

1. Модель «новой экономики» – подчеркивает сходства между электронным правительством и электронным бизнесом, фокусируется на доставке высококачественных госуслуг и на движении гражданского общества в сторону самообслуживания, что со временем должно привести к сокращению государственного аппарата. Электронное управление рассматривается также как ответ на запросы предприятий и граждан, которые привыкли иметь дело с электронным бизнесом. Поэтому данная модель акцентирует внимание на круглосуточном доступе, удобстве для пользователей и т.д. С другой стороны, электронное управление рассматривается как инструмент экономического развития на региональном и местном уровнях, и, как ожидается, культивирование такой формы руководства поможет привлечь высокотехнологичные производства в те районы, где сформирована благоприятная для использования технологий среда. В описываемой модели развитие инфраструктуры обычно следует за рынком, что в результате провоцирует цифровое неравенство. Наилучшим примером страны, где эта модель успешно действует на практике, являются США, однако некоторые ее элементы используют и другие государства, такие как Новая Зеландия или Великобритания.

2. Модель «электронного сообщества» – предпочтение ей отдается в континентальной Европе, в первую очередь в Нидерландах и в скандинавских странах, где сильна традиция гражданского общества и свободы информации, высок уровень образования и доступности цифровых технологий, а распределение богатств достаточно равномерно. Наличие большого количества гражданских объединений и доступность технологий всегда играли важную роль в данной модели, и там, где существует цифровой разрыв, общество само пытается отрегулировать проблему на местном уровне. Модель эта подчеркивает высокую вероятность возникновения новаторских решений в общественной среде благодаря тому, что население имеет широкий доступ к технологиям и играет существенную роль в производстве услуг.

3. Модель «плановой экономики» – распространена в таких странах, как Сингапур и Малайзия, которые по традиции используют инструмен-

ты вмешательства государственного сектора для поддержания активности частного сектора и его финансирования. Как и в модели «новой экономики», здесь большое значение придается экономическому развитию, но вот за развитие инфраструктуры и навыков ее использования ответственность несет государство, которое предоставляет обширные субсидии на строительство сетей (особенно широкополосных).

Как уже было отмечено, действующие национальные модели не всегда точно совпадают с тремя описанными выше моделями-концепциями. Британская система, к примеру, содержит в себе черты каждой. До недавнего времени в мире продвигалась в основном модель «новой экономики», но после того, как в начале 2000-х годов произошел массовый обвал котировок интернет-компаний, ажиотаж вокруг новых технологий поутих и риторика сменилась. Показательным примером тому могут служить целевые показатели на 2005 год, предложенные британским премьер-министром Тони Блэром. Их широко критиковали за то, что основное внимание уделялось доступности технологий, а не количеству пользователей или преимуществам, которые эти технологии дают. Тогда были сделаны попытки переместить акцент на те услуги, социальную или экономическую выгоду которых можно измерить. К тому же беспокойство по поводу медленного прироста числа пользователей и неравномерного экономического развития послужило стимулом для государственных интервенций в процесс развертывания широкополосного Интернета, вначале полностью отданного на откуп рынку.

Хотя рассматриваемые здесь модели во многом различаются между собой, все их можно покритиковать за направленность «сверху вниз», то есть ориентированность на поставщика. Первая модель отвечает потребностям бизнеса, но игнорирует интересы не слишком экономически благополучных граждан. Третья модель чересчур патерналистская – она работает по принципу «Мы дадим вам доступ к технологиям, поскольку считаем, что вам это будет полезно». И даже вторая модель, предполагающая более сильную роль социума, отдает предпочтение тем группам, которые стремятся к активному участию в управлении, и не жалуется всех остальных (тех, которые занимают пассивную позицию и хотят, чтобы их оставили в покое).

Если у государства есть намерение через электронное управление принести в жизнь людей реальные изменения к лучшему, а не просто обзавестись коллекцией веб-сайтов и интернет-порталов, то крайне важно анализировать происходящие изменения. Несмотря на обилие систем электронного управления, действующих по всему миру (как на локальном уровне, так и на общенациональном), доступные нам на сегодняшний

день результаты этой деятельности указывают на имеющую место оптимизацию административных процессов, но не говорят о влиянии на жизнь населенных пунктов и их обитателей. Иными словами, можно легко найти примеры того, что получение социальных услуг в конкретной местности существенно упростилось, и теперь количество различных типов бланков для заполнения заявителем ограничивается несколькими единицами, а не сотнями. Но вот выяснить, как это нововведение повлияло на жизнь клиентов департамента социального обслуживания, – задача потруднее.

Далее мы рассмотрим концепцию открытого правительства, символизирующего собою еще один шаг на пути к повышению эффективности государственного управления.

Прозрачность и открытое правительство

21 января 2009 года тогдашний президент Соединенных Штатов Барак Обама выпустил свой «Меморандум для глав министерств и ведомств по прозрачности и открытому правительству». Документ этот начинается такими словами: «Моя Администрация верна задаче обеспечения открытости правительства на беспрецедентно высоком уровне. Совместными усилиями мы будем стремиться к тому, чтобы снискать доверие граждан и выстроить систему прозрачности и сотрудничества с гражданским обществом. Открытость укрепит нашу демократию и будет способствовать большей эффективности функционирования правительства».

Данный документ содержит в себе три основных принципа так называемого «открытого правительства»:

- принцип прозрачности («размещение информации о своей деятельности и решениях в открытом доступе в Интернете»);
- принцип вовлечения общественности («предоставление гражданам США больших возможностей для участия в формировании государственной политики»);
- принцип сотрудничества («использование различных инструментов, технологий и систем для сотрудничества... на всех уровнях управления с некоммерческими организациями, частными предприятиями и индивидуальными предпринимателями»).

Далее эти принципы объясняются подробнее через связь с концепциями. Прозрачность способствует большей отчетности, предоставляя общественности информацию о том, что делает правительство. Вовлеченность позволяет представителям общественности выдвигать свои идеи и предлагать

экспертные знания с тем, чтобы правительство могло формировать политику с учетом релевантной информации от общества. Сотрудничество повышает эффективность правительства, способствуя развитию партнерства и кооперации в рамках федерального правительства между органами власти разного уровня, а также между государством и частными структурами.

Открытое правительство в странах Европы

Идеи открытого правительства в настоящее время принимаются и признаются уже во многих европейских странах. Эти идеи логически вытекают из концепции демократии; смысл их состоит в повышении эффективности управления, а основной движущей силой для их реализации являются информационно-коммуникационные технологии, которые обеспечивают инструменты и механизмы для взаимодействия в диалоге между различными заинтересованными сторонами – правительством, отдельными гражданами и институтами гражданского общества, бизнесом, промышленностью, научным сообществом и т.д.

Взаимодействие с открытым правительством требует определенных компетенций, связанных с этикой, неприкосновенностью частной жизни, безопасностью, правом доступа к достоверной информации и пр. Необходимые навыки включают в себя также умение оценивать и использовать информацию, создавать информационный контент, сохранять информацию и обмениваться ею с использованием различных цифровых форматов и платформ. Эти сложносочиненные компетенции являются частью новой экосистемы грамотности, известной под названием «медийно-информационная грамотность».

Необходимо выделить несколько аспектов реализации идеи открытого правительства:

- международное сообщество борцов за открытость государственных данных по своему усмотрению использует попадающую в открытый доступ информацию о деятельности правительства, полагая, что оказавшиеся в публичном пространстве данные могут свободно копироваться и распространяться;
- общественные движения, выступающие за открытые данные, оказывают давление на власти, чтобы те раскрывали как можно больше информации; активисты утверждают, что любые контролируемые государственными ведомствами сведения «принадлежат народу», и утверждение это представляется вполне справедливым;

-
- у правительств всех стран мира есть определенные ограничения в том, что касается публикации информации. К числу основных ограничений относятся **неприкосновенность частной жизни и коммерческая или государственная тайна**. Власти должны защищать право граждан на приватность, а также охранять от разглашения составляющие коммерческую или государственную тайну сведения в соответствии с законодательством своей страны.

Частные лица и организации, имеющие представление об основных рисках, связанных с использованием ими государственной информации, обычно перекадывают задачу смягчения этих рисков на плечи своих правительств и добиваются, чтобы те выпускали в свет только такие данные, которые не несут в себе опасности нарушить чью-либо приватность или безопасность. Однако если граждане разделят с государством моральную ответственность, у государства будет больше оснований доверять им при воспроизведении информации.

С другой стороны, процесс обнародования государственных данных проходит довольно медленно – много времени занимает разработка политики в этой области, компьютерная обработка и последующий выпуск массивов данных.

Пытаясь более подробно сформулировать, в чем состоит главная цель открытого правительства и каких положительных изменений от него ожидают, мы можем отметить следующие аспекты:

- повышение прозрачности и подотчетности управления, а также удовлетворенности граждан его качеством;
- расширение возможностей для прямого участия гражданского общества в разработке и экспертизе государственных решений;
- обеспечение достоверности публикуемой правительством информации;
- качественное изменение уровня открытости правительственной информации;
- развитие механизмов для общественного мониторинга деятельности правительства и принимаемых им решений, а также для контроля за тем, чтобы эти решения способствовали устойчивому благосостоянию общества.

Юридические последствия

Взаимодействие с открытым правительством требует соответствующих компетенций, таких как навыки поиска и извлечения надежной информации, умение оценивать и использовать информацию, создавать информационный контент, сохранять информацию и обмениваться ею с использованием различных каналов, форматов и платформ. А для того чтобы взаимодействие было продуктивным и эффективным, оно должно быть основано на достоверности правительственной информации, взаимном доверии, а также на соблюдении этических стандартов и права на безопасность и неприкосновенность частной жизни. Хотя перечисленные выше навыки объединены концепцией медийно-информационной грамотности, ни в одной повестке дня до сих пор не подчеркивается обязанность властей использовать имеющиеся в наличии новейшие технологические разработки для повышения эффективности открытого правительства.

Директива Европейского Союза по защите информации и повторному использованию персональных данных

Новая норма будет применяться в случае, если хранитель данных (и/или их обработчик (организация) и субъект (физическое лицо)) находится на территории Европейского Союза. Более того, в отличие от ныне действующей, новая директива применима к базирующимся за границами Союза организациям, если они обрабатывают персональные данные резидентов ЕС.

Согласно определению, данному Европейской Комиссией, «персональными данными считается любая информация, относящаяся к физическому лицу, независимо от того, связана ли она с его или ее частной, профессиональной или публичной жизнью. Это может быть фамилия, фотография, адрес электронной почты, банковские реквизиты, посты в соцсетях, медицинская карта или IP-адрес компьютера».

Каковы же могут быть юридические последствия для организации, повторно использующей открытые персональные данные? Вопрос относится к проблеме соблюдения баланса между прозрачностью и открытостью информации, с одной стороны, и безопасностью, правом собственности и неприкосновенностью частной жизни, с другой.

Говоря о правительстве, мы можем рассуждать о его внутренней этике и честности. Высокие этические стандарты, уважение личного достоинства и порядочность – вот что должно быть ключевой мотивацией для сотрудников.

Главной заботой тех, кто копирует и повторно использует открытые государственные данные, должны быть права и достоинство людей. Большую часть таких пользователей составляют неправительственные организации, которые в качестве своей миссии выбирают защиту прав определенных социальных групп. Ответственная политика НПО в области использования данных посылает недвусмысленный сигнал о том, что организация действительно заботится о наиболее уязвимых группах населения.

Еще один важный аспект касается репутации перед финансирующими организациями, партнерами и клиентами. Четкая политика относительно повторного использования государственной информации из открытых источников сигнализирует спонсорам, партнерам, клиентам и другим заинтересованным лицам, что организация осуществляет свою деятельность ответственно и руководствуясь высокими этическими нормами.

«Мои данные принадлежат мне»

В 2014 году участники международной инициативы по поддержке инноваций в области цифрового контента и приложений World Summit Award (WSA) запустили проект под названием «Мои данные принадлежат мне». Проект предусматривает продвижение идеи права собственности на личные данные, а также вопросов, связанных с большими данными, на дискуссиях в ООН. Для этого WSA использует свою глобальную сеть «лоббистов». В ходе открытых обсуждений – таких, как те, что состоялись на прошедшем в Женеве Всемирном саммите по информационному обществу, – WSA приглашает участников поделиться своими мнениями по текущей системе использования персональных данных, по предложению ввести авторизованный доступ и по дальнейшим действиям в области защиты личной информации. Эта инициатива подчеркивает осознанный подход к персональным данным, которые, являясь, по сути, частной собственностью, тем не менее свободно копируются и распространяются по социальным платформам и бизнес-сервисам.

Ответственность при копировании и распространении персональных данных

Организации, копирующие личную информацию из открытых источников, обязаны в ходе ее сбора, анализа, хранения, предоставления и повторного использования обеспечить право граждан на согласие, приватность, безопасность и владение своими персональными данными. Согласие – это

недвусмысленно выраженное разрешение на использование персональных данных в обмен на доступ к определенной услуге. Запрос о согласии должен включать в себя ясное и полное описание целей сбора информации и ее использования. В подобном запросе может также указываться характер будущего использования имеющегося массива информации. В случае если возможное применение данных связано с различными целями и шагами, необходимо получить последовательность отдельных разрешений по каждому из пунктов. Если речь идет о мобильных приложениях, то запрос следует оформить в соответствии с правилами, прописанными в Варшавской декларации по защите прав человека в информационном обществе (сентябрь 2013 года).

В то же время должны соблюдаться и принципы прозрачности и открытости.

Баланс между такими категориями, как прозрачность и открытость, с одной стороны, и приватность, безопасность и частная собственность, с другой, можно соблюсти за счет этичного и ответственного подхода к повторному использованию персональных данных.

- Принципы:
 - Прозрачность и открытость
 - Не навреди!
- Концепции:
 - Согласие
 - Приватность, безопасность и частная собственность
- Информационные фазы:
 - Сбор и хранение
 - Анализ и предоставление

Прозрачность vs «Не навреди!»

Право на неприкосновенность частной жизни, безопасность, коммерческую или государственную тайну должно быть защищено в соответствии с принципом «не навреди». Тем, кто повторно применяет данные из открытых источников, необходимо делать всё от них зависящее для того, чтобы прямым или косвенным следствием их действий не стало причинение вреда третьим лицам.

В целом можно сказать, что принцип неприкосновенности частной жизни касается в первую очередь тех, кто далек от власти, а принцип прозрачности относится к власти и имущим.

Право на согласие

Информированное согласие – это механизм, посредством которого люди соглашаются предоставить информацию для исследований или для проектов по сбору данных.

Такое согласие базируется на следующих трех требованиях:

1. Необходимо указывать цели исследования, а также любые риски или возможные негативные последствия для участников;
2. Информация должна быть изложена ясным, простым языком; должны быть перечислены категории сведений, которые предполагается собрать;
3. Требуется указывать цели сбора информации, планируемые и потенциальные области использования, круг лиц, которые будут иметь доступ к данным и контроль над ними, риски утечки третьим лицам, а также преимущества участия в сборе данных.

После того как данные собраны и использованы для определенных целей, указанных в запросе о согласии, может случиться так, что те же самые сведения понадобятся уже для других целей. Что делать в такой ситуации? Повторное использование информации для иного круга задач требует оформления нового запроса с указанием новых целей.

Право на конфиденциальность

Ответственное и этичное использование персональных данных связано с понятием конфиденциальности, а также с соответствующими юридическими требованиями, рисками и смягчающими обстоятельствами. Конфиденциальность касается контроля над информацией, определения того, кто может иметь к ней доступ, и способов ее использования. В связи с конфиденциальностью может возникнуть целый ряд проблем, если персональные данные становятся доступны широкому кругу сторонних лиц, – начиная с беспокойств о вторжении в частную жизнь и заканчивая рисками уязвимости и вмешательства в процесс принятия решений. Понятие приватности обычно связано с отдельными гражданами, семьями или социальными группами; эта концепция часто используется для обозначения границ между публичной и частной сферами.

Согласно Статье 12 Всеобщей декларации прав человека, «никто не может подвергаться произвольному вмешательству в его личную и семейную жизнь, произвольным посягательствам на неприкосновенность его жилища, тайну его корреспонденции или на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».

Давайте теперь подробнее рассмотрим риски, связанные с неприкосновенностью частной жизни.

Неуважение к этому праву может повлечь за собой унижение индивидуума, поставить его в затруднительное положение или вызвать беспокойство, например, если при обнародовании данных его медицинской карты выяснится, что он получал лечение в связи с каким-либо заболеванием половой сферы. Оно также может породить проблемы с трудоустройством или осложнить личные отношения, может негативно повлиять на решения, принимаемые в отношении данного лица или его возможности доступа к услугам, таким как страховка; повлечь финансовые потери или другой материальный ущерб; создать риск для личной безопасности, например, в случае, если речь идет о жертве насилия или свидетеле преступления.

Базовая оценка рисков приватности:

- установление уникальных идентификационных параметров, таких как имя и фамилия;
- построение перекрестных таблиц с использованием других переменных для определения уникальных комбинаций, которые могут облегчить идентификацию, например, информации о возрасте, доходе, почтовом индексе;
- получение информации из других открытых баз данных и информации, которая может быть использована для сличения. При этом уровень риска будет зависеть от того, насколько вероятна идентификация после утечки данных, и каковы возможные последствия утечки. Смягчающие обстоятельства обычно связаны с удалением персональных данных.

Безопасность

Безопасность в определенной степени связана с правом на конфиденциальность и с протоколами безопасной пересылки данных. Понятие безопасности включает в себя:

- цифровую информационную безопасность;
- физическую и операционную безопасность;

-
- психосоциальное благополучие, необходимое для обеспечения безопасности.

Сегодня всё более популярной становится концепция комплексной безопасности, основанная на целостном подходе к безопасности, включающем в себя различные аспекты и проблемы. Особое внимание уделяется цифровой безопасности. Она связана не только с низкой или нулевой уязвимостью программного обеспечения, но и с эмоциональным благополучием, персональной и организационной безопасностью.

Эффективное обеспечение цифровой безопасности требует развития психосоциального навыка распознавать и оперативно отвечать на различные угрозы себе и другим участникам, вовлеченным в проекты по сбору информации (запугивание, социальная инженерия и прочие виды коммуникативного воздействия).

Оценка рисков: составление общей схемы

Как было отмечено выше, право на безопасность и конфиденциальность связано с целым рядом рисков, которые важно определять и смягчать. Для этого следует предпринять следующие шаги:

1. Определить лиц, которые окажутся в опасности в случае раскрытия информации третьим лицам (помимо сборщика или хранителя).
2. Определить имеющие ценность сведения, которые могут быть получены из личных данных (дискретные сведения, метаанализ информационных точек, совокупность собранных у пользователя данных и данных из внешних источников).
3. Оценить важность каждого из сведений для кампании (небольшая или нулевая релевантность, значительная релевантность, критическая релевантность).
4. Определить для каждого типа вредного воздействия: вероятность воздействия (менее 50%, более 50%), степень вредного воздействия (низкая, средняя, высокая, критичная, катастрофичная).

Выводы: о цели...

Необходимо всячески способствовать установлению контакта электронного правительства с гражданами – «аналоговыми» или «цифровыми». Это поможет улучшить их повседневную жизнь и повысить уровень благополучия. Открытые анкеты, референдумы, опросы общественного

мнения требуют от общества информированности и осознания новых возможностей и рисков. Если рассматривать прямую демократию как конечную точку, как способ превратить утопию в реальность, мы должны будем взвесить все «за» и «против» этого пути. Кто отвечает за сценарии в долгосрочной и среднесрочной перспективе? Кто будет определять общие принципы в рамках отдельных решений? Как управлять политическими решениями и свободным выбором?

В условиях прямой демократии общение власти и граждан осуществляется без посредников. Благодаря использованию социальных сетей или прямому общению легко определяются настроения и чаяния общества. По идее это должно стать наилучшим способом осуществления демократических принципов, прямым выражением воли народа. К сожалению, однако, пока этого достичь не удалось из-за ряда проблем, которые можно подразделить на две основных группы: технические и общественно-политические.

С технической точки зрения мы можем рассмотреть разницу в доступе к схожим инструментам в зависимости от профиля гражданина, его пола, места жительства, наличия и качества доступа к сетям, цифровой грамотности и даже желания использовать имеющиеся инструменты участия. Такой анализ дает необъективную картину. Технически не существует четкой и надежной системы взаимодействия, которая бы обеспечивала качество услуг, сравнимое с традиционной системой голосования. Киберидентификация, двойное голосование, безопасность цифровых записей, анонимность и пр. относятся только к хорошо организованным видам деятельности, но не к обычным онлайн-голосованиям и блогам.

Одна из проблем общественно-политического характера, хорошо известная в связи с плебисцитом, – это потребность в глубоких знаниях по каждому конкретному вопросу, который необходимо решить. Эту обязанность обычно делегируют специалистам с необходимым набором экспертных знаний. Обеспокоенность здесь возникает в связи с независимостью и подотчетностью СМИ, которые часто используют один-единственный источник информации. Потенциальная передача процесса принятия решений от правительства к гражданам не должна рассматриваться как якобы «демократическая» возможность переложить на них и полную ответственность за исход дела. Это означает четкое разграничение между «политическими решениями» и «имеющимися возможностями». Во многом по этим причинам по-прежнему очень велик риск неправомерного использования подобных псевдодемократических инструментов.

Ласло КАРВАЛИЧ

Профессор Университета Сегеда;
председатель Венгерского комитета Программы
ЮНЕСКО «Информация для всех»
(Сегед, Венгрия)

Открытое правительство в контексте истории развития информационной сферы¹

Доступ к информации и ее использование могут обеспечить ценные возможности для повышения благосостояния...

Патрик Биркиншоу²

Как нам кажется, рассматривать проблемы открытого правительства особенно актуально в контексте информационной грамотности.

С начала XVIII века в политической философии и теории открытости управления открытости правительства уделялось особое внимание. Во второй половине XX века это нашло отражение в обширной юридической практике в ходе отчаянной борьбы за расширение возможностей использования информации. В настоящее время главной действующей силой в этом процессе считаются технологии (Fountain 2001): революция больших данных, облачная архитектура, горизонты, которые открывает нам искусственный интеллект, новые возможности мобильных устройств и – одно из последних достижений – интерактивная магия обмена общедоступными данными.

Информационная грамотность (точнее, анализ различных ее видов) предоставляет уникальную возможность определения альтернативных контекстов для решения текущих проблем открытого правительства и выведения теоретических дискуссий на новый уровень.

¹ Данная статья подготовлена при поддержке и в рамках программы исследований «KÖFOP 2.1.2 – VEKOP – 15-2016-00001: Public Service Development for Establishing Good Governance: Digital Governance and Digital Government» («Развитие государственных услуг в целях обеспечения эффективного управления: цифровое управление и цифровое правительство»).

² Цитаты из Патрика Биркиншоу приводятся по одной из его легендарных монографий (Birkinshaw 2003: 258). Свои основные соображения по вопросам, связанным с открытым правительством, он сформулировал в более ранней работе (Birkinshaw 1990). Я очень благодарен Юлии Сиклай за то, что она помогла использовать слова Биркиншоу в качестве остроумных эпитафий.

1. Открытое правительство и разновидности информационной грамотности: три уровня дискурса

В связи со сбором и использованием информации возникают следующие важные вопросы: насколько она надежна? Как она используется? Что сама информация раскрывает о процессе управления и определения общественных интересов? Является эта информация объективной или предвзятой?

Патрик Биркиншоу

Используя в качестве ключевых слов формы информационной грамотности третьего поколения (Z. Karvalics 2014), мы можем выявить три разных «словаря», которые отражают три взаимосвязанные, но легко разграничиваемые теоретические и практические области, соответствующие трем направлениям научного и политического дискурса. Это утилитарный подход, подход, ориентированный на права человека/право на информацию, и социально-макроэволюционный подход.

Утилитарный подход

...надежность информации является неотъемлемым условием создания действенного и эффективного правительства. Используют ли правительства лучшую из доступной информации, оптимальным ли образом распоряжаются ресурсами и предоставляют ли государственные услуги в наилучшем виде? Обеспечение доступа к информации помогает совершенствовать работу правительства.

Патрик Биркиншоу

Работа правительства. Эффективность. Оптимизация. Их можно на самом деле рассматривать как вопросы бизнеса и этики, а развитие навыков и способностей, связанных с использованием данных (то есть грамотность в области работы с данными), в качестве неотъемлемого условия для наиболее оптимального функционирования. Контекст определяется управлением информацией и знаниями, данные при таком подходе являются ценным ресурсом, а развитие приравнивается к инновациям (которые могут быть, хотя и необязательно, открытыми инновациями).

В литературе по вопросам информационной грамотности в этой связи используется термин «грамотность в области данных», под которым

понимается «способность получать данные и использовать их» (Schield 2004: 7) или «хранить, описывать, систематизировать, отслеживать данные и взаимодействовать с ними» (Carson 2011: 631). Ранее выделенные виды грамотности (статистическая и арифметическая грамотность) делали упор на цифровой аспект, но благодаря революции в области визуализации данных к этому добавились визуальная грамотность, графическая и наконец грамотность в области инфографики. В последнее время нам приходится сталкиваться с проблемами «грамотности в области больших данных» (D'Ignazio and Bhargava 2015). Контекст при этом всегда организационный, владение этими видами грамотности находит отражение в рабочем процессе, «носителями» ее выступают работники/государственные служащие (Lathrop and Ruma 2010).

Подход, ориентированный на права человека/право на информацию

...доступ к правительственной информации является необходимым правом граждан. Доступ показывает веру сообщества в людей... секретность служит прикрытием для произвола, неэффективности, коррупции и других пороков власти...

Патрик Биркиншоу

Если мы определяем грамотность в сфере данных как «*желание и способность конструктивно участвовать в жизни общества посредством использования данных и в связи с данными*», как это делает Баргава (Bhargava 2015), конструктивное участие в жизни общества «предполагает, что желание и способность определяются активной целью», а *посредством использования данных и в связи с данными* «открывает людям возможность участвовать в качестве граждан, грамотных в сфере данных, не имея возможности проводить глубокий анализ». Аналогичным образом, Ю и Робинсон (Yu and Robinson 2012) разграничивают «политику открытого правительства и технологии открытых данных. Технология может повысить адаптивность общественной информации, обеспечивая третьим сторонам новые заманчивые возможности внести свой вклад в развитие различных аспектов гражданской сферы. Однако технологические усовершенствования не помогут подвести итог дискуссиям о главных приоритетах гражданской жизни, а оптимизация государственных услуг не заменит представления государственной отчетности».

Что же мы видим в этом контексте? Открытое правительство – новую главу в долгой истории информационных игр между правительствами и гражданами, в которых на первый план выходят информационные права, от свободы информации до права на информацию. Грамотность в сфере работы с информацией в этом контексте – это способность гражданина контролировать сферу общественного достояния и само правительство. Вот почему некоторые мыслители говорят о *партисипативной грамотности*, которая «включает в себя освоение социальных навыков, необходимых для участия в онлайн-сообществах»³, включая (национальные и местные) политические сообщества и различные гражданские организации (Giger 2006).

Критическая информационная грамотность (Elmborg 2006, Elmborg 2012) относится к способности защищаться от всякого рода фрейрековского «угнетения». Это стремление граждан к независимости в суждениях в интерактивных средах, создаваемых (правительственными) учреждениями. Более высокий уровень критической информационной грамотности обеспечивает укрепление позиций в демократических/информационных играх (Noveck 2009). И здесь мы можем сделать шаг вперед и задаться вопросом об обоснованности всей структуры управления современной социальной сферой.

Социально-макроэволюционный подход

...информация – это власть, а исключительное владение ею – в особенности...

Информация необходима для подотчетности, ибо подотчетность основывается на достоверной информации. Если мы или наши представители не знаем, что делает правительство, можно ли говорить о полноценной подотчетности?

Патрик Биркиншоу

Доступная информационная среда и практика открытости являются логическим следствием принятого механизма контроля. Отлаженная система управления информацией или эффективная платформа открытых данных поддерживает эти управляющие структуры, даже если начинает хуже работать и оказывается на пороге глубокого кризиса. С точки зрения социально-макроэволюционного подхода, проблема состоит в том, чтобы приблизиться

³ Определение из онлайн-словаря: <http://www.igi-global.com/dictionary/participation-literacy/21919>.

к следующему состоянию системы и наметить новый механизм (механизмы) управления – изменить представления о правительстве (Nath 2011), с одной стороны, и найти «альтернативные теоретические интерпретации понятия информационной грамотности» – с другой (Limberg 2012).

Концепция *радикальной информационной грамотности* (Whitworth 2014) «ставит под вопрос природу авторитета во владении информацией и в освоении информационной грамотности» (Inskip 2014), отражая нормативную, новую управляющую среду всех видов деятельности/грамотности, связанной с информацией. В то же время она требует совершенно нового уровня восприимчивости, чтобы рассмотреть возможные варианты будущего (Miller 2015). Задача *футурологической грамотности* (как назвал её Риль Миллер) – обеспечить «способность постичь многогранность».

Поскольку эта область выходит за пределы большинства дискуссий, во второй части данной статьи мы предлагаем её подробный исторический анализ. Тем не менее, перед этим, как нам представляется, полезно обобщить выявленные соответствия, а изысканная типология благ, предложенная св. Фомой Аквинским, обогатит и дополнит описание обнаруженных нами примеров.

Таблица 1. Аспекты, формы грамотности, природа блага

Подход	Формы грамотности	Природа блага (по Фоме Аквинскому)⁴
Утилитарный	Грамотность в сфере (больших) данных, статистическая грамотность, арифметическая грамотность, визуальная грамотность, грамотность в сфере инфографики	<i>Благо полезное (bonum utile)</i> полезное – обеспечивающее эффективность
Ориентированный на права человека	Грамотность в сфере данных, критическая информационная грамотность, партисипативная грамотность	<i>Благо, приносящее наслаждение (bonum delectabile)</i> приятное – обеспечивающее удовольствие
Социально-макроэволюционный	Радикальная информационная грамотность, футурологическая грамотность	<i>Достойное благо (bonum honestum)</i> нравственное/подлинное благо – конечная цель

⁴ Подобное деление было принято еще Аристотелем (Elders 1993: 123).

2. Кризис управления, революция управления: концептуальные и исторические вехи на пути к социальной макроэволюции

С тех пор как вышла в свет эпохальная монография Джеймса Бенигера (Beniger 1986), считается, что развитие информационного общества началось там, где оно зародилось, – в Соединенных Штатах, чему способствовала смена парадигмы управления и организации в конце XIX века, провозглашенная революцией в сфере бюрократического контроля. Бюрократический контроль стал способом нивелировать тревогу, вызванную тотальным изменением представлений о пространстве, времени и скорости в новом мире железных дорог, телеграфа и товаров массового потребления, который противопоставлялся прежнему миру – старомодному и не отвечающему новым требованиям. Центральная роль при этом отводилась использованию инновационных технологий передачи информации и знания. Однако это привело к расширению сектора информации и знаний и повышению разнообразия внутри него, так что к середине 1930-х годов изменилась даже структура занятости, а в 1960-х годах благодаря тому, что механизмы внедрения инноваций в области информационных технологий стали работать гораздо быстрее, было положено начало развитию информационного общества.

Современность рождалась в условиях революционных изменений в области управления, благодаря которым сформировались ключевые институты индустриальной эпохи: правительство, промышленные предприятия, больничные и научно-исследовательские учреждения, школы, публичные библиотеки. Бюрократический контроль, лишенный недостатков прежнего (аристократического) контроля, был чрезвычайно эффективным и продуктивным. В наши дни во всех сферах повседневной жизни ощущается снижение революционного потенциала бюрократического контроля и растущая несостоятельность институтов, логики и правил индустриального века в информационном обществе. Иначе говоря, перед нами маячит новый кризис управления, который мы можем неоднократно отсрочить благодаря информационным технологиям. Теперь данные в целом и открытые данные в частности используются для поддержания отживающего свой век механизма управления, а не для его уничтожения. Самое время начать поиски образцов постбюрократических механизмов управления и оценить все усовершенствования (в технологиях, бизнесе и социальных инновациях) с этой точки зрения.

Изменение действующей системы управления всегда является чрезвычайно значительным и показательным сдвигом в истории человечества. Поддаваясь давлению и требованию изменить существующие механизмы,

мы можем выявить эволюционные схемы, в которых ключевым фактором становятся размеры и взаимосвязанность общества, адаптирующегося к изменениям и проблемам окружающей среды. Так что мы должны вернуться к истокам и схематично обрисовать первую смену механизмов управления.

3. На стыке информационной антропологии и информационной истории: как зарождались информационная власть и монополия

Группы первобытных охотников-собирателей представляли собой однородные информационные сообщества (King 1994). Информация, которой владел каждый из членов сообщества, вне зависимости от степени ее значимости, становилась достоянием всех, пополняя общий информационный актив, который мог служить инструментом выживания, воспроизводимым и возобновляемым в культурном отношении. Контроль за поведением и информационным поведением был *изократическим* и основывался на равноценности членов сообщества.

Предусмотренная информационная асимметрия не меняла изократическую основу сотрудничества. Напротив: договорной характер позволил расширить возможности репрезентации и укрепить информационную мощь сообщества, не создавая неравенства.

Кризис изократической структуры управления стал следствием цивилизационных трансформаций, которые находили свое воплощение в сельскохозяйственной революции, появлении постоянных поселений, а также росте числа общин. Зарождение информационных монополий и информационной власти было связано с проблемами распределения – информационная асимметрия при этом обеспечила возможность получения политической власти. Так контроль перешел в руки аристократии, и информационная монополия неожиданно – и не без социальных конфликтов – стала одним из главных ресурсов политической власти.

Аристократический контроль стал очень успешным механизмом управления и фундаментальной основой практики управления на все времена. Однако во второй половине XIX века (в условиях промышленной революции, быстрой урбанизации и демографического взрыва) мир вновь изменился, и аристократический контроль отжил свое. Тем не менее появление новой модели – бюрократического контроля – не изменило природы информационных монополий, хотя и повысило эффективность функционирования за счет использования информационно-коммуникационных технологий и институционализации (распределения) административной работы.

Сегодня дисфункции политической власти, основанной на информационной монополии, сочетаются с всё более выраженными несовершенствами бюрократического контроля. Не пора ли перейти к следующей парадигме?

4. Обратное проектирование – стандартный сценарий для будущего

Самое время начать публичную дискуссию об общих принципах *пост-бюрократического контроля*. История свидетельствует: мы должны принять тот факт, что формирование новой структуры управления – это не совокупность кибернетических, нисходящих, принудительных, целенаправленных действий. Таким образом, нет плана действий для новой революции в сфере управления. Ее возникновение будет стихийным социально-макроэволюционным процессом. Однако мы можем предположить, какими будут тенденции и направления. Если усилия в области социальных инноваций будут поддерживать вышеупомянутые ориентиры, приблизиться к постбюрократической стадии позволит совокупность следующих социальных действий:

- покончить с информационными монополиями;
- избавить распределительные силы от информационной асимметрии;
- обговорить новые информационные асимметрии;
- оживить и восстановить горизонтальные информационные сообщества.

Чрезвычайно интересно, что тенденция состоит в том, чтобы шаг за шагом вернуться к механизмам изократического контроля, но на более высоком уровне. Однако изократический контроль должен внедряться не только в глобальное/межгосударственное управление, но также в координацию политических усилий на национальном/региональном уровне, практику принятия решений на уровне местных и сублокальных сообществ. И если основным движущим фактором революции бюрократического контроля были информационные технологии, то главной особенностью эпохи изократического контроля станут человеческие технологии. Однако информационно-знаниевые технологии обладают огромным потенциалом для содействия развитию человеческих технологий (совокупности технологий, направленных на приращение, корректировку и заботу о человеческом интеллекте и развитии, здоровье, качестве жизни, социальном пространстве и т.д.). Борьба за изократический контроль в среде бюрократического контроля – это последовательные усилия, направленные на

изменение информационной культуры. Открытое правительство и новые виды информационной грамотности – одни из самых мощных союзников в этой битве на арене гражданственности.

Источники

1. Beniger, J. R. (1986). *The Control Revolution. Technological and Economic Origins of the Information Society*. Harvard University Press.
2. Bhargava, R. et al. (2015). Beyond Data Literacy: Reinventing Community Engagement and Empowerment in the Age of Data. *White Paper* <http://datapopalliance.org/item/beyond-data-literacy-reinventing-community-engagement-and-empowerment-in-the-age-of-data/>.
3. Birkinshaw, P. (1990). *Government and information*. Butterworths, London, Austin.
4. Birkinshaw, P. (2003). *European Public Law*. Butterworths, Lexis Nexis.
5. Carlson, J. et al. (2011). Determining Data Information Literacy Needs: A Study of Students and Research Faculty. *Portal: Libraries and the Academy* 11(2):629–57.
6. D’Ignazio, C., Bhargava, R. (2015). Approaches to Building Big Data Literacy. In: *Bloomberg Data for Good Exchange 2015*. New York, NY, USA.
7. Elders, L. J. (1993). *The Metaphysics of Being of St. Thomas Aquinas in a Historical Perspective*. E.J. Brill. Leiden-New York-Köln.
8. Elmborg, J. (2006). Critical Information Literacy: Implications for Instructional Practice. *The Journal of Academic Librarianship*. Vol.32. No.2. 192–199.
9. Elmborg, J. (2012). Critical Information Literacy: Definitions and Challenges. In: Wilkinson, Carroll Wetzel and Bruch, Courtney (Eds): *Transforming Information Literacy Programs: Intersecting Frontiers of Self, Library Culture and Campus Community Association of College & Research Libraries*: Chicago, IL 75–95.
10. Fountain, J. E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
11. Giger, P. (2006). *Participation Literacy. Part I: Constructing the Web 2.0 Concept*. School of Techoculture, Humanities and Planning, Blekinge Institute of Technology, Sweden.

-
12. Inskip, C. (2014). Book review of Whitworth, A. (2014). *Radical Information Literacy: Reclaiming the Political Heart of the IL Movement*. Oxford: Chandos. *Journal of Information Literacy*, Vol. 8 No.2 167–168.
 13. King, B. J. (1994). *The Information Continuum. Evolution of Social Information Transfer in Monkeys, Apes and Hominids*. School of American Research Press. Santa Fé, New Mexico.
 14. Lathrop, D., Ruma, L., (eds.) (2010). *Open Government: Transparency, Collaboration and Participation in Practice*. O'Reilly Media.
 15. Limberg, L. et al. (2012). Three theoretical perspectives on information literacy. *Human IT* Vol. 11. No. 2. 93–130.
 16. Miller, R. (2015). Learning, the Future, and Complexity. An Essay on the emergence of Futures Literacy. *European Journal of Education* Vol. 50. No. 4. 513–523.
 17. Nath, J. (2011). Reimagining government in the digital age. *National Civic Review*; Special Issue: Beyond the Digital Divide: How New Technologies Can Amplify Civic Engagement and Community Participation. No.3. 19–23.
 18. Noveck, B. S. (2009). *Wiki government: how technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
 19. Schield, M. (2004). Information Literacy, Statistical Literacy and Data Literacy. *IASSIST Quarterly* 28(2):6–11.
 20. Whitworth, A. (2014). *Radical Information Literacy. Reclaiming the Political Heart of IL Movement*. Chandos Publishing.
 21. Yu, H., Robinson, D. G. (2012). The New Ambiguity of 'Open Government' February 28. 59 *UCLA Law Review Discourse* 178–208.
 22. Z. Karvalics, L. (2014). Emerging New Information Literacies – A Conceptual Outlook. In: Kurbanoglu, Serap et al. (eds): *Information Literacy. Lifelong Learning and Digital Citizenship in the 21st Century, Second European Conference, ECIL 2014*, Dubrovnik, Croatia, October 20-23, 2014. Proceedings Springer (Communications in Computer and Information Science) 37–46.

Медиаграмотность и инновации: от открытого управления к счастью. Счастье и формы

Что такое инновация?

Словарь *Merriam Webster Dictionary* дает весьма краткое определение инновации: «новая идея, устройство или метод»⁵. Главное слово здесь – «новое», так что инновации связываются с новизной. Столь общее определение может использоваться в очень широком контексте и в различных областях. Более узкое определение можно найти в словаре *The Business Dictionary*, определяющем инновации как «процесс превращения идеи или изобретения в товар или услугу, которые создают ценность или за которые покупатель будет платить»⁶. И хотя в обоих определениях речь идет в первую очередь об идее, во втором к нему добавляются два условия: что идея получит конкретное воплощение, а потребители оценят этот результат и, возможно, подтвердят это готовностью заплатить. Когда речь идет не о бизнесе, а о сфере образования или о правительстве, второе условие не является необходимым. Наоборот, необходимость платить может означать что-то предосудительное с моральной точки зрения... Заметьте, что во втором определении новизна вообще не берется в расчет; основной упор делается на выгоды для клиентов.

Мое определение инноваций строится на основе двух выше описанных и включает два отраженных в них принципа – новизну и выгодность. Инновацией, с моей точки зрения, является перевод идеи в объект или процесс, при условии, что эти идея, объект или процесс являются новыми, по крайней мере в определенном контексте или среде, а, возможно даже везде и всегда. Мое определение, как и определение словаря *Merriam-Webster*, может использоваться во многих контекстах, в том числе в контексте управления. Аналогично варианту, предлагаемому *The Business Dictionary*, оно включает требование новизны, которая кому-то, где-то и в чем-то будет полезна и выгодна

⁵ <http://www.merriam-webster.com/dictionary/innovation>.

⁶ <http://www.businessdictionary.com/definition/innovation.html>.

От инновации к различным видам медиаграмотности

Одна из основных функций Интернета – служить в качестве огромного хранилища информации и знаний. Информация и знания активизируют инновации: в одних случаях они способствуют выработке новых идей; в других помогают новаторам воплотить идею во что-то конкретное, будь то объект или процесс. В этой связи многие формы инноваций требуют навыков медийно-информационной грамотности, в том числе способности искать, просматривать большие объемы данных, а также понимать найденную информацию (это называют превращением информации в знания). Таким образом, Интернет сам по себе способствует инновациям, а разновидности медийно-информационной грамотности становятся для них необходимым условием.

Сегодня, когда нас захлестывают потоки информации, людям становится всё труднее превращать информацию в знания. Да и найти необходимые знания в безбрежном океане данных нелегко. Для поиска соответствующей информации и представления огромных объемов данных требуются новые стратегии. Следовательно, медийно-информационная грамотность должна в какой-то мере ориентироваться на инновации, с тем чтобы новые технологии поиска способствовали появлению новых идей; а новые схемы представления должны отображать сложные процессы. Если пользователей научить искать информацию по-новому, они могут обнаружить нетривиальные детали, отделить главное от второстепенного. Пожалуй, это можно назвать способностью «мыслить критически». Медийно-информационная грамотность по своей природе критична; она берет свое начало в критике Просвещения. Если пользователи могут представить результаты своих изысканий, используя новаторские методы, это позволяет взглянуть на проблему по-новому, а значит, помогает найти новые решения.

В этой статье я говорю о различных «грамотностях»⁷, так как разные персональные и профессиональные контексты подразумевают разные виды грамотности. Возможно, они будут отличаться для различных стран и для разных возрастных групп в пределах одной страны. Грамматическая форма множественного числа отражает совокупность истин, знания (как показала Донна Хэрауэй) или устремлений (см. Wellner 2014).

⁷ В оригинальной статье автор использует термин «media literacies» (в форме множественного числа) – Прим. переводчика.

От медийно-информационной грамотности к открытому управлению

Разновидности медийно-информационной грамотности необходимы не только отдельным гражданам для поиска и представления данных. Правительства также должны развивать навыки, связанные с этими видами грамотности, причем как на индивидуальном уровне, так и на институциональном. Освоение навыков медиаграмотности на индивидуальном уровне происходит на этапе образования и профессиональной подготовки и должно способствовать выходу за рамки стереотипного мышления. На институциональном уровне овладение медиаграмотностью в том или ином варианте должно помочь отойти от стандартных шаблонов действий. Рассмотрим формы в качестве хрестоматийной схемы современного управления.

Формы – это двигатель современного управления. В отличие от личных запросов, которые чиновники обрабатывают по своему усмотрению, формы должны были обеспечить нейтральность и беспристрастность. Однако на смену тирании чиновников пришла тирания форм: человека просят (хотя здесь уместнее слово «требуют») указать полное имя, номер документа, удостоверяющего личность, адрес проживания (а сегодня еще и адрес электронной почты), номер телефона – домашнего, рабочего и мобильного, а зачастую также реквизиты банковского счета, имена родителей и тому подобное. И все эти данные приходится вносить снова и снова.

Бытует мнение, что открытое управление обеспечивает легкий доступ к формам. Вы скачиваете и распечатываете форму, заполняете ее и отправляете либо в письме, либо через факс. Однако, как ни странно, правительство Израиля только в 2016 году разрешило отправлять заполненные формы не только в бумажном виде по факсу и обычной почте, но и через электронную почту. Одним из главных препятствий к представлению документов исключительно в электронном виде была подпись. Во многих случаях заявители должны подписать форму, и многие бюрократы до сих пор считают подписание бланка неотъемлемой частью процесса «подачи документов».

Например, в одном из университетов, где я занималась научно-исследовательской работой, для получения компенсации расходов на поездку я должна была загрузить форму с веб-сайта университета, распечатать ее и подать официальную бумагу, подписанную мной, моим научным руководителем и деканом факультета. Однажды такая бумага затерялась, так что мне пришлось собирать все подписи снова. А на каком-то этапе бюрократического крестного пути выяснилось, что я заполнила не ту форму. И я вынуждена была заполнять новую, отличающуюся от прежней только

порядком пунктов и заголовком. Ну и, разумеется, требовалось вновь собрать подписи (в третий раз). Я словно оказалась в одном из произведений Кафки – спустя сто лет после того, как они были написаны (и как же мало изменилось с тех пор!).

В более продвинутом варианте открытого управления к каждому полю в форме даны разъяснения. Но достаточно ли этого в эпоху цифровых технологий? Вряд ли.

Позже, с развитием онлайн-форм, появилась возможность заполнять их на компьютере, без распечатывания, и подавать в электронном виде через специальный веб-сайт. Одним из основных преимуществ онлайн-форм является их представление через Интернет и экономия бумаги и расходных материалов, что идет на пользу экологии. Однако заполнять их всё равно приходится, причем многократно. И – будем откровенны – это нагоняет тоску. Конечно, в браузере есть инструменты, облегчающие бремя повторного заполнения, но зачастую в формах требуется внести дополнительные данные или поля определяются некорректно, а значит, функциональность автозаполнения снижается.

Когда управление переместилось в киберпространство, появилась надежда на то, что всё изменится – чиновники станут дружелюбнее, от форм можно будет отказаться. Вместо этого форм стало еще больше.

Некоторые из этих форм вызывают всё большее недоумение и требуют всё больше новых деталей. К примеру, визовые формы правительства одной из стран включают в себя такие вопросы, как: «Вы когда-нибудь торговали наркотиками?», «Вы осуществляли акты геноцида?». Я не знакома с людьми, которые совершали подобные преступления, но предполагаю, что они вряд ли станут отвечать на эти вопросы честно... Если задуматься, нельзя с уверенностью сказать, что же чиновники сочтут худшим преступлением – торговлю наркотиками или ошибку в анкете...

Теория форм

Французский философ Мишель Фуко известен своими работами, посвященными правительственности, власти и знанию. Многие ссылаются на его трактовку паноптикума – проекта идеальной тюрьмы, предложенного философом XVII века Иеремией Бентамом. Фуко расширил понятие паноптикума до современных гиперобществ и показал, как эта структура определяет дизайн современных тюрем, больниц и школ. Он пришел к выводу, что паноптикум – это та структура, которая обуславливает отношение современных правительств к своим гражданам как объектам по-

стоянного наблюдения. С учетом этого формы можно рассматривать как инструмент обеспечения послушности и покорности граждан.

В своих поздних произведениях Фуко переключился с властных структур на граждан. В рамках семинара по «технологиям самости», прочитанном в 1982 году, он рассматривал вопрос о том, как принимается субъективность в различных режимах. Основное предположение состоит в том, что власть и знания переплетаются между собой, и субъекту от них никуда не деться. Следовательно, субъективность формируется в ходе диалога со структурами власти и знания. Как человек, работающий в области философии техники, я хочу добавить, что субъективность также является продуктом диалога с третьей силой – технологиями. Технологии – это та точка, где сходятся знания, необходимые для их разработки, и власть, которая нужна для их использования.

В контексте технологий самости встает интересный вопрос: как идет формирование граждан в рамках режима форм? И как – в альтернативных режимах?

Как формы мешают счастью?

Далее я докажу, что вопросы субъективности тесно связаны с вопросами счастья. В самостоятельном формировании субъективности людьми зачастую руководит стремление к счастью, так что они развиваются в тех направлениях, в которых, как им кажется, можно достичь максимального счастья, предпочтительно долгосрочного. Развитие субъективности, которая ориентирована на краткосрочное счастье, вряд ли приведет к долгому процветанию: алкоголь и наркотики – печальные, но широко распространенные примеры краткосрочного счастья, которое препятствует формированию жизнеспособных субъектов.

В психологии теория самоопределения выделяет три краеугольных камня долгосрочного счастья (т.е. благосостояния): независимость, компетентность и сопричастность. Это наши базовые психологические потребности, и, когда они удовлетворены, у нас появляется стимул, мы работаем продуктивнее и даже становимся более изобретательными, если верить данной теории.

Независимость/свобода – это возможность выбрать один из нескольких вариантов, которые не обязывают нас идти лишь одним путем. Формы со строго заданными параметрами являются основным ограничением нашей независимости.

Компетентность предполагает способность сделать что-то, причем хорошо. И этой психологической потребности формы тоже вредят. Судя по всему, правильно написать в форме название города, который расположен за пределами США, просто невозможно. Возьмем, к примеру, Тель-Авив. Как писать это название – через дефис или отдельно, с упоминанием Яффы или без него? Или же нужно вообще писать «Яффо», как его называют местные жители?

Сопричастность – это ощущение себя частью группы, чувство безопасности и стабильности, в том числе и чувство привязанности. Мы знаем, как вызвать это чувство через социальные сети, даже простая положительная обратная связь может дать это ощущение, но вот формы редко обеспечивают нам его, будь то в оффлайн-режиме или онлайн.

Я полагаю, что счастье граждан не менее важно, чем эффективность работы правительств. Есть ли способ повысить уровень счастья в рамках современной системы государственного управления? В заключение я вкратце расскажу, что можно для этого сделать.

Медийно-информационная грамотность как открытое управление

Открытое управление иногда понимается как свободный доступ к необработанным правительственным данным – от баз данных и таблиц Excel до графиков работы министров. Для извлечения и анализа этой информации, безусловно, необходимы навыки (зачастую высокого уровня) и специальные знания в области медийно-информационной грамотности. В этой статье я хотела бы представить один из вариантов открытого управления, в котором упор делается на отправку данных в органы власти, а не на чтение хранящихся у них данных. Это может быть альтернативой режиму форм, характерному для современного управления. Моя цель – показать, что правительства могут разрабатывать и другие модели взаимодействия с гражданами, а формы являются лишь одним из вариантов, который был разработан уже давно и в XXI веке, возможно, требует некоторых изменений.

На сегодня искусственный интеллект (ИИ) развит настолько, что распознает текст на естественном языке. Эта технология отлично понимает меня, когда я пишу: «Мне нужен новый паспорт, потому что срок годности моего нынешнего истек. Мой идентификационный номер XXX, мое имя – ABC». Система ИИ может напомнить мне о необходимости проверки обновления моего адреса. Она может также напомнить мне о необходимости внести платеж, отображая его сумму. Благодаря функции распознавания естественного языка мне не придется искать на сайте правительства раз-

дел «Паспорт», чтобы скачать форму. Вместо этого система ИИ автоматически направит мой запрос в соответствующее подразделение и сделает всё необходимое, чтобы мой новый паспорт был отправлен мне как можно скорее. С этим технологическим интерфейсом необходимость заполнения форм перестанет быть основным условием взаимодействия между правительствами и гражданами. Медиаграмотность в этом случае будет предполагать не умение найти веб-страницу для загрузки нужной формы, и разъяснения для каждого раздела не потребуются. Вместо этого к навыкам медиаграмотности будут относить способность понимать, какие данные нужны для идентификации, определять необходимые действия и усваивать дополнительную информацию (например, при проведении платежей и проверке почтового адреса).

Такой новый способ взаимодействия открывает более широкие возможности и позволяет гражданам не только отойти от «режима форм», но и выражать свое мнение и предлагать новые решения. Иными словами – развивать инновации по инициативе «снизу». Представьте, что открытое правительство предлагает интерфейс, позволяющий выдвигать новые идеи по сбору мусора и утилизации отходов. Система ИИ будет направлять полученные предложения соответствующим должностным лицам и даже может сопоставлять их, с тем чтобы первыми шли идеи, которые представляют особую ценность и не требуют больших бюджетных затрат. Аналогично могут обрабатываться предложения в области новых образовательных программ или варианты объединения традиционной медицины и альтернативных методов лечения. Формы не способны отразить всё разнообразие возможностей. Напротив, они губительны для новаторского духа и творческого начала. Чтобы поддерживать и укреплять в людях ощущение счастья, необходимо использовать цифровые технологии.

Мария-Карме ТОРРАС КАЛЬВО

Директор библиотеки Университета Бергена;
член правления Международной федерации
библиотечных ассоциаций и учреждений (ИФЛА)
(Берген, Норвегия)

Доступ к информации и знаниям для открытого правительства: вклад ИФЛА и библиотек

1. Вступление

Данная статья призвана показать, как библиотеки содействуют работе открытого правительства, обеспечивая и защищая равенство доступа к информации и знаниям. Во-первых, мы рассмотрим доступ к информации и знаниям и медийно-информационную грамотность в качестве предпосылок открытого правительства. Затем внимание будет уделено некоторым ключевым препятствиям к формированию устойчивой информационной среды. Наконец, мы раскроем роль библиотек в продвижении принципов открытого правительства на примере конкретных действий, которые предпринимают академические библиотеки и ИФЛА для обеспечения равного доступа для всех граждан.

2. Открытое правительство, доступ к информации и медийно-информационная грамотность

Мы не ставили перед собой цель всестороннее проанализировать в данной статье концепцию открытого правительства, однако в целом к числу основных его характеристик можно отнести следующие (Open Government Declaration 2011⁸):

- прозрачность действий;
- подотчетность за реализацию политики и предоставление услуг;
- доступность услуг и информации;
- быстрый отклик на появление новых идей и потребностей;
- вовлечение граждан.

⁸ <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

Предпосылкой для функционирования открытого правительства является доступ к данным, информации и знаниям, производимым органами власти или по их поручению. Обеспечить прозрачность и совместное управление можно только в том случае, если данные, информация и знания свободно и многократно используются и перераспределяются. Благодаря доступу к информации и знаниям граждане получают необходимые сведения и возможность участвовать в процессах принятия решений.

Тем не менее для формирования открытого правительства недостаточно одного только доступа к данным и контенту, будь то в цифровом, печатном или любом другом формате. Не менее важно, чтобы данные были интеллектуально доступны, то есть чтобы граждане обладали необходимыми компетенциями – знаниями, навыками и установками – для получения доступа к информации и мультимедийному контенту, их извлечения, осмысления, оценки, создания и обмена ими с использованием различных инструментов и во всех форматах. ЮНЕСКО предлагает обозначать этот набор взаимосвязанных по своей природе компетенций комплексным термином «медийно-информационная грамотность» (МИГ)⁹. В основе МИГ лежат критическое мышление, исследование и анализ. Компетенции эти косвенно также предполагают критическое, этическое и эффективное использование СМИ и информации при вовлечении и участии граждан в личной, профессиональной и общественной деятельности. Образование в сфере медийно-информационной грамотности стало одним из основных направлений библиотечной деятельности, поскольку пользователи превратились в производителей и потребителей контента, который теперь можно найти далеко не только в библиотечных стенах. Библиотеки, особенно в высших учебных заведениях, все чаще рассматриваются как полноценные участники образовательной деятельности.

Не менее важно развивать медийно-информационную грамотность на рабочем месте. Это подтверждают результаты проведенного в Норвегии исследования, целью которого было изучение необходимости доступа к опубликованным научным работам на рабочих местах. Доступ к опубликованным работам для специалистов в области здравоохранения, органов местного самоуправления и научно-исследовательских учреждений, не относящихся к высшим учебным заведениям, ограничен, поскольку их учреждения не могут позволить себе оформить подписку. В рамках исследования отдельным представителям этих профессиональных групп на время

⁹ <http://www.unesco.org/new/en/communication-and-information/media-development/media-literacy/mil-as-composite-concept/>.

предоставлялся доступ к соответствующим научным журналам и базам данных. Опрашиваемые четко обозначили потребность в развитии своих компетенций МИГ для того, чтобы максимально пользоваться всеми преимуществами предоставления им такого доступа. Они также указывали, что видят в библиотекарях экспертов, которые могли бы обеспечить им необходимое обучение и методическое руководство.

Итак, мы имеем все основания утверждать, что открытое правительство зависит от устойчивой информационной среды. В такой среде граждане обладают навыками медийно-информационной грамотности и имеют равный доступ к информации и знаниям.

3. Что препятствует доступу?

Одним из основных видов библиотечной деятельности является обеспечение доступа к информации и знаниям. Таким образом, библиотеки непосредственно участвуют в работе открытого правительства. Однако выполнение этой основной задачи библиотеки, а следовательно, участие граждан и их вовлечение в ключевые социальные процессы, серьезно затрудняются рядом проблем. Одна из них – рост стоимости доступа к цифровым научным ресурсам, таким как журналы и базы данных. В условиях глобальной экономии это становится большим ударом по бюджету библиотеки. Кроме того, в силу условий ограниченных лицензий сокращаются возможности использования приобретаемых ресурсов. Альтернативные механизмы получения публикаций, например, через лицензии открытого доступа, работают недостаточно хорошо из-за крупных академических издателей, которые своими запретами и стремлением получить двойную выгоду сводят на нет все преимущества этих новых систем. В коммерческом секторе крупные технологические и медийные компании выставляют на рынке электронных книг такие условия, что библиотеки не могут покупать подобные издания, а пользователи не получают в собственность те издания, за которые заплатили.

Нормативные рамки, которые ранее во многих государствах поддерживали выполнение библиотекой её социальной функции как поставщика и хранителя информации для всех членов общества, оказываются всё менее эффективны. Например, устаревшие положения авторского права не могут способствовать деятельности по сохранению информации в эпоху цифровых технологий. И все преимущества Интернета как глобального феномена, обеспечивающего безграничный обмен информацией, для них не имеют смысла.

При разработке нового законодательства интересы пользователей библиотек зачастую оказываются ущемлены, поскольку законы, направленные на предотвращение терроризма, предполагают усиление надзора за поиском информации и подрывают свободу выражения мнений в Интернете, а открытое правительство при этом остается скорее далекой целью, чем реальностью. Что уж говорить о том, что во многих странах по-прежнему отсутствуют базовые законы о библиотеках.

Мы живем в условиях нестабильной информационной среды. Хорошим примером тому является доступ к опубликованным научным работам. Возможность использования научных публикаций в библиотеках снижается из-за повышения стоимости подписки и сокращения бюджета. Объем опубликованных исследований, напротив, растет, а существенная часть процесса подготовки публикации (проведение исследований, документирование и анализ работ других авторов) ложится на плечи самих исследователей, не принося им какой-либо прибыли. Кроме того, в силу условий ограниченных лицензий широкая публика не может получать доступ к научным публикациям. Студенты и исследователи лишаются доступа, как только покидают стены своих научных и образовательных учреждений. Ограничение доступа для многих специалистов, например, в секторе здравоохранения, становится чрезвычайно серьезной проблемой. Их работа должна подкрепляться эмпирическими данными, но учреждениям, в которых они работают, необходимые подписки на специализированные издания оказываются не по карману.

Для перехода к более устойчивой информационной среде требуется оперативно переключиться на открытые модели доступа к научным публикациям. Как важнейшие посредники в обеспечении доступа библиотеки во всем мире ратуют за такую смену парадигмы и участвуют в ней. Далее мы рассмотрим конкретные примеры того, как библиотеки вносят свой вклад в достижение этой цели.

4. Устойчивый доступ к информации: вклад библиотек

В соответствии с принципами национальной политики стран Европы¹⁰ и европейской исследовательской программы «Horizon 2020» результаты исследований, финансируемых государством, должны быть

¹⁰ Так, в Норвегии это требование нашло отражение в принятии двух правительственных документов: отчете по исследованиям климата *Stortingsmelding nr. 30 (2008-2009): Klima for forskning* (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-30-2008-2009/id556563/>) и отчете о долгосрочных перспективах предоставления доступа к знаниям *Stortingsmelding nr. 18 (2012-2013): Lange linjer – kunnskap gir muligheter* (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-18-20122013/id716040/>).

доступны для общественности. Как отмечалось выше, доступ к исследованиям чрезвычайно важен для работы открытого правительства. Академические библиотеки способствуют открытости науки посредством различных видов деятельности. Они содействуют разработке в высших учебных заведениях политики, поддерживающей открытую науку (например, политики публикации работ с правом открытого доступа и политики открытых исследований). Они обеспечивают разработку и управление инфраструктурой открытого доступа, в том числе институциональными репозиториями, издательскими платформами для журналов и книг, а также системами управления цифровыми данными. В такой относительно небольшой стране, как Норвегия, академические библиотеки в настоящее время обеспечивают цифровую инфраструктуру для функционирования примерно 40 научных журналов открытого доступа. Кроме того, библиотеки управляют фондами университетов, которые поддерживают публикацию статей в открытом доступе.

В рамках предлагаемого исследователям обучения медийно-информационной грамотности библиотеки повышают их осведомленность о принципах открытой науки. Они дают консультации по вопросам авторского права, каналов публикации и управления данными открытых исследований. В Норвегии библиотеки участвуют в процессах национального и международного уровня, направленных на отказ от традиционной модели издательской деятельности на основе подписки в пользу модели открытого доступа. Как и в других европейских странах, библиотеки ведут переговоры с издателями о возможности предоставления национальных лицензий на особых условиях в качестве краткосрочной меры обеспечения открытости контента.

Наряду с этим библиотеки в настоящее время консультируют руководителей вузов и представителей других заинтересованных сторон по вопросам разработки на национальном уровне руководящих принципов публикации работ на условиях открытого доступа, а также реализации решений XII Берлинской конференции по открытому доступу¹¹ и международной инициативы «Open Access 2020»¹², целью которой является быстрый, плавный и научно-ориентированный перевод современных научных журналов из подписного формата в публикации открытого доступа. Вся эта деятельность позволяет библиотекам расширять свой опыт и выступать полноправными партнерами в развитии открытой науки, ак-

¹¹ <http://www.berlin12.org/conference/>.

¹² <http://oa2020.org>.

тивно содействуя внедрению открытого правительства за счет открытия доступа к информации и знаниям.

Еще один способ для библиотеки внести свой вклад в формирование устойчивой и открытой информационной среды – сделать уникальный местный контент доступным людям в любой части света. Это особенно важно, если доступность такого уникального контента может иметь положительные последствия для социума, например, поощрять терпимость и вовлеченность граждан. Примером тому служит Норвежский национальный архив сексуальных меньшинств (Skeivt Arkiv¹³) в библиотеке Университета Бергена. Основной миссией архива, получающего финансирование от норвежского правительства, являются сбор, документирование, оцифровка и распространение данных из истории норвежского и скандинавского ЛГБТ-движения. В этой работе библиотека сотрудничает с некоммерческими и иными организациями, представляющими интересы ЛГБТ-сообществ в Норвегии. Коллекции включают архивы граждан и организаций, а также книги и журналы. В формате интервью также фиксируются истории из жизни отдельных людей.

В заключение заметим, что открытое правительство характеризуется устойчивой и открытой информационной средой. Но достичь этой цели не так просто, несмотря на множество удачных инициатив, в том числе реализуемых библиотеками. Для продвижения повестки дня в области открытого доступа особую значимость приобретает международное сотрудничество. Достижения европейских стран на момент написания статьи могли бы ускорить переход к публикации работ в открытом доступе, хотя делать прогнозы пока еще рано. На состоявшемся 26–27 мая 2016 года заседании Совета по конкурентоспособности, который объединяет руководителей европейских ведомств, курирующих сферы науки, инноваций, торговли и промышленности, поднимались в том числе и проблемы открытой науки. На совещании был представлен ряд выводов Совета по вопросу перехода к системе открытой науки, принятой всеми 28 государствами – членами ЕС. Это означает, что европейские правительства впервые выработали общие амбициозные политические цели, чтобы к 2020 году обеспечить оперативный доступ к научным публикациям. Могут возникать сомнения относительно реалистичности этих целей и путей их фактической реализации, однако принятие подобного обязательства представляется шагом в правильном направлении.

¹³ <http://skeivtarkiv.no/en>.

5. Как ИФЛА поддерживает равенство доступа к информации и знаниям?

Международная федерация библиотечных ассоциаций и учреждений (ИФЛА) является ведущим международным органом, представляющим интересы библиотечно-информационных учреждений и их пользователей. Это глобальный голос специалистов в области библиотечного дела и информации. Организация насчитывает 1500 членов примерно в 150 странах по всему миру. Доступ к информации и знаниям является одним из основных стратегических приоритетов ИФЛА¹⁴, поэтому многие проводимые ею мероприятия способствуют повсеместному развитию открытого правительства. Что касается информационно-пропагандистской деятельности, основные усилия организации были связаны с двумя приоритетами: принятием Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года и созданием справедливой системы авторского права.

В качестве партнера Коалиции организаций гражданского общества ИФЛА активно поддерживала концепцию доступа к информации как ключевого фактора устойчивого развития в процессе выработки Повестки дня ООН в области устойчивого развития на период до 2030 года. Повестка дня ООН – это 17 целей устойчивого развития (ЦУР) и 169 целевых показателей, относящихся к экономическому, экологическому и социальному развитию. В данном документе предложена схема действий, которая позволит всем странам активно участвовать в совершенствовании нашего мира на благо людей и планеты. Двухлетние усилия по совместной пропагандистской деятельности в Организации Объединенных Наций принесли свои плоды. Представленное в Повестке дня видение включает необходимость всеобщей грамотности, а требование доступа к информации раскрывается в пункте 16.10: «Обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями». В настоящее время ИФЛА продолжает информационно-пропагандистскую деятельность и наращивание потенциала для обеспечения библиотекам всего мира возможности участвовать в разработке национальных планов развития, направленных на реализацию ЦУР.

Что касается структуры авторского права, равно учитывающего интересы всех сторон, ИФЛА призывает свои государства-члены ратифицировать Марракешский договор, чтобы облегчить доступ к опубликованным работам для слепых и слабовидящих граждан, а также тех, кто по каким-то

¹⁴ См. Стратегический план ИФЛА на 2016–2021 годы: <http://www.ifla.org/files/assets/hq/gb/strategic-plan/2016-2021.pdf> (на англ. языке).

иным причинам не может работать с печатными текстами. Кроме того, с 2014 года ИФЛА тесно сотрудничает со Всемирной организацией интеллектуальной собственности (ВОИС) и другими организациями в борьбе за введение для библиотек и архивов определенных исключений и ограничений из авторского права, которые помогут преодолеть многие существующие препятствия к доступу.

6. Заключение и выводы

Доступ к информации и знаниям является неотъемлемым условием функционирования открытого правительства. Обеспечивать доступ – это значит не только предоставлять населению контент, но и поддерживать должный уровень медийно-информационной грамотности граждан. Библиотеки могут считаться ключевыми партнерами в развитии открытого правительства, поскольку ратуют за устойчивую и открытую информационную среду и ведут работу по её формированию. Традиционно библиотеки выступают в роли поставщиков информации и знаний. Появление Интернета и постоянный рост объемов информации и знаний привели к пересмотру представлений об основной миссии и направлениях деятельности библиотек, и теперь особый акцент делается на содействие устойчивому развитию и работе открытого правительства. Поскольку контент уже не ограничивается библиотечными фондами, всё более значимой становится образовательная деятельность библиотеки, направленная на повышение уровня медийно-информационной грамотности ее пользователей. В эпоху цифровых технологий сохраняются серьезные препятствия для доступа к информации и знаниям. Библиотеки делают контент открытым, и ИФЛА как выразитель мнений международного библиотечного сообщества выступает за устойчивую и открытую информационную среду, которая лежит в основе открытого правительства.

Цивилизации, технологии и различные виды грамотности

Аннотация

Можно ли говорить о глобальной цивилизации? Какова роль средств массовой информации в глобальном образовании и культурном разнообразии? Проблемы миропорядка и наблюдающиеся сегодня тенденции к глобальной цивилизации побуждают ученых, специалистов в области коммуникации, педагогов и духовных лидеров искать ответы на вопросы о том, как устроен мир. На смену традиционному гуманизму приходит трансгуманизм, нацеленный на преобразование условий существования человека путем разработки и создания широко доступных современных технологий для повышения его интеллектуального, физического и психологического потенциала. Символом нового порядка становятся наука и техника, что обуславливает потребность в новых видах грамотности XXI века. Однако восточноазиатский философ Дайсаку Икеда и западный историк Арнольд Тойнби еще в далеком в 1976 году отмечали в своем диалоге, что «сегодня люди вынуждены обслуживать интеллектуальные знания и технологические навыки, которые, в свою очередь, контролируются политикой и экономикой». Вместо этого образование должно подчеркивать присущее человеку достоинство и независимость обучения. Для роста самосознания необходимо общение (Паулу Фрейре). Следует уделять больше внимания разнообразию медиакультур и сосуществованию различных цивилизаций. Медиаграмотность направлена на развитие критического понимания традиционных и новых медиа и содействие активному участию в их деятельности для создания таких коммуникативных компетенций, которые позволили бы использовать современные технологии. В эпоху Возрождения европейцы постепенно начали вживаться в другую культуру и другие традиции. Теперь цивилизационные проблемы зарождаются за пределами Европы. ЮНЕСКО продвигает идеи Нового гуманизма – теоретического и практического подхода, необходимого для создания глобального образования и международных СМИ для глобального гражданского общества. Новые виды грамотности и коммуникационные компетенции требуют целостного представления о человеческой коммуникации и о будущем.

Вступление

Характер современной глобализации определяют межнациональные корпорации. Знания и роль высшего образования для них определяются концепцией глобальных сетей инноваций, объединяющих самые высококлассные университеты и исследовательские центры по всему миру – мировые средоточия мысли.

Поскольку в новой рабочей культуре подчеркивается значимость обучения на протяжении всей жизни, корпорации начинают предоставлять работникам средства для персонализации собственного опыта познания и контроля над ним. Однако для расширения возможностей трудоустройства граждан и наращивания инновационного потенциала компаний необходимо предпринять ряд дополнительных усилий. В трудовой и образовательной практике повышается уровень ответственности каждого человека за дальнейшее развитие приобретенных знаний и навыков.

Центры передового опыта, которые ценят способность не забывать о душе в погоне за совершенством, уделяют первостепенное значение культурным проблемам – об этом говорит известный бразильский эксперт Марко Антонио Диас в своем исследовании 2007 года «Совершенство с душой или без нее: возвращая сознательных выпускников университетов», посвященном роли Китая в развитии глобализации. В западном мире в ходе дебатов о постгуманизме и трансгуманизме оспариваются основные традиции ренессансного гуманизма.

Цивилизационные проблемы XXI века наглядно представлены в Музее традиционного китайского книгопечатания, расположенном в здании Музея Янчжоу. Там есть статуи трех корифеев человеческой истории – Аристотеля, Шакьямуни и Конфуция, – которые символизируют вклад различных цивилизаций



в социальное, гуманитарное и техническое развитие всемирной истории. Задача XXI века – налаживание диалога между цивилизациями.

Рисунок 1. Великие умы: Аристотель, Шакьямуни и Конфуций. Музей традиционного китайского книгопечатания, Музей Янчжоу

На Международном форуме высших учебных заведений 2011 года, который состоялся в Гонконгском институте образования, основное внимание уделялось укреплению позиций Азии и изменению структуры международного высшего образования. Очевидно, наращивающие экономическую мощь страны Востока, за которыми стоят великие цивилизации прошлого, также начинают осознавать свою роль в развитии и определении характера высшего образования в глобальном обществе знания XXI века. Дискуссии в рамках форума показали, что, посещая Китай, многие западные ученые испытывают разочарование, если тамошние университеты – даже высокого уровня – лишь дублируют модели жизни и мышления ведущих западных обществ.

Как объясняет декан факультета педагогики Университета Чжэцзян профессор Сюй Сяо Чжоу, глобальное высшее образование отражает чрезвычайно высокую степень развития человечества и цивилизации, и университеты разных стран и регионов при этом играют различные роли. Многие восхищаются достижениями Европы и Америки, оценивая их вклад в глобальное высшее образование и общество в прошлом тысячелетии (Ху 2011). Рейтинг мировых университетов во многом соответствует западным стандартам, и в них доминирует научно-техническая модель определения правомерных и продуктивных знаний. Сюй приходит к выводу, что развитие европейской цивилизации в течение длительного времени совпадало с развитием капитализма. Американская цивилизация в определенной степени повторила этот опыт. Древняя цивилизация Азии развивается на протяжении всей истории. Если сравнивать с западной цивилизацией, развитие азиатских университетов требует пересмотра концепций науки, демократии, гуманности и гармонии. В XXI веке мировой рынок высшего образования вместо того, чтобы монополизироваться, станет общедоступным. Сюй утверждает, что с учетом общих экономических и социальных преимуществ, тенденции к развитию научно-технического инновационного потенциала университетов и возможности возрождения азиатской культуры к середине XXI века мировое высшее образование представит «трехосную» модель (Америка–Европа–Азия). В плане реформирования и развития национального образования в Китае на среднесрочный и долгосрочный период, опубликованном 29 июля 2010 года, правительство Китая открыто заявляет о намерении создать «современную университетскую систему, использующую китайские иероглифы».

В свою бытность первым ректором Университета мира в Коста-Рике (в 1986–1989 годах) я узнал из трудов Абдуса Салама, пакистанского физика-теоретика и лауреата Нобелевской премии по физике, что на-

ука и техника являются общим достоянием человечества и по природе своей цикличны. Салам даже верил, что совместные усилия по развитию науки станут одной из сил, объединяющих различные народы Земли (Salam 1990). Западные страны стали лидировать в развитии науки и техники только после XI века н.э. В великих цивилизациях Азии развитие в этом отношении рассматривается как многовековой процесс и нынешняя глобализация воспринимается как возвращение к стандартному уровню. Несмотря на то, что на первый план сегодня выходят технологии, китайские эксперты говорят, что учителя нужны Китаю больше, чем инженеры.

Участники Всемирной конференции ЮНЕСКО по высшему образованию в 2009 году пришли к выводу, что, среди прочего, «высшие учебные заведения, выполняя свои основные функции (исследования, преподавание и обслуживание сообщества) в контексте институциональной автономии и академической свободы, должны уделять больше внимания междисциплинарному взаимодействию и пропагандировать критическое мышление и активную гражданскую позицию». Кроме того, «международное сотрудничество в области высшего образования должно строиться на принципах солидарности и взаимного уважения, насаждении гуманистических ценностей и поддержке межкультурного диалога».

Обязательства по достижению этих целей взяли на себя преподаватели. Как отмечала еще в 1988 году Элайза Боулдинг, «задача состоит в том, чтобы создать спокойный, взаимосвязанный мир, который станет хорошим местом для жизни. Ни одно общество не может навязать универсальный порядок, приемлемый для всех других обществ. Основной проблемой при этом становится создание видовой идентичности, которая будет включать культурное разнообразие» (Boulding 1988).

Возможно ли создание глобального университета?

Впрочем, глобальное мышление, спровоцированное развитием технологий, в первую очередь подчиняется логике экономической технократии и не отражает в достаточной мере природу мировых культурных различий. Одним из путей решения проблем глобального университетского образования является построение таксономии или пирамиды, объединяющей различные группы. На рис. 2 отражены результаты анализа, проведенного Эдвардом Гильяно, президентом и генеральным директором Нью-Йоркского технологического института (Guiliano 2009):



Рисунок 2. Таксономия глобальных образовательных программ

В схеме Гильяно нижний уровень представлен образовательными мероприятиями, не дающими зачетных единиц, включая конференции, программы стажировки и дополнительного образования. Они очень близки к дружеским альянсам, которые включают соглашения о сотрудничестве и меморандумы о взаимопонимании для исследований и студентов, а также обмена преподавателями.

Следующие уровни – это исследования за рубежом и программы обмена, подразумевающие проживание или обучение за границей на другом факультете того же университета в другой стране. В большинстве случаев получить полную степень за счет прохождения таких программ нельзя, однако предлагаемые в их рамках курсы и обучение удовлетворяют требо-

ваниям для получения степени в своем родном университете. Программы двойного диплома используют сильные стороны обоих учебных заведений. Студенты осваивают учебные программы обоих вузов в обеих странах. Еще один вариант международной программы – это программы для иностранцев, предусматривающие получение свидетельства о присвоении степени или получении зачетных единиц.

Международный или транснациональный университет – это плод кооперации усилий нескольких университетов, который обычно имеет свой преподавательский состав, не привязанный к определенному университету, автономную или полуавтономную администрацию и собственный учебный план. В таком университете можно получить степень одного из университетов-участников, но обычно с отдельным обозначением.

На верхнем уровне схемы Гильяно находится глобальный университет, который предусматривает получение единого диплома и освоение единого учебного плана на одной или нескольких международных площадках. Для университета такого типа характерны обмен преподавателями и студентами, а также виртуальные аудитории и площадки дистанционного обучения. Подобная модель, примером которой служит Нью-йоркский технологический институт, предполагает «некоторую степень практической «глокализации», однако отличительными чертами подлинно глобального, космополитичного университета служат единый набор стандартов и конечных результатов для всех стран мира, единая администрация и беспрепятственный и безграничный поток студентов, преподавателей и идей, что в перспективе ведет к появлению глобальных представлений и нового «глобализированного» контента» (Guiliano 2009).

Глобальная университетская система

Согласно нашей модели Глобальной университетской системы, которая была разработана на кафедре ЮНЕСКО по глобальному электронному обучению в Университете Тампере, Финляндия, глобальное образование не привязано к какой-то одной культурной или цивилизационной основе. Глобальная университетская система (Utsumi et al. 2003) представляет собой свободную (реализуемую на добровольной основе с привлечением средств из различных источников) инициативу снизу, которая призвана расширить доступ к высшему образованию, профессиональному образованию и подготовке, а также помочь учреждениям-участникам удовлетворять потребности граждан на местах самым оптимальным образом с использованием всей имеющейся информации. Такая система поощряет интеграцию неиспользуемых или недостаточно используемых челове-

ческих и технических ресурсов, в частности, для облегчения повсеместного распространения недорогих средств доступа к коммуникационным и образовательным ресурсам, которые богатый Запад воспринимает как должное.

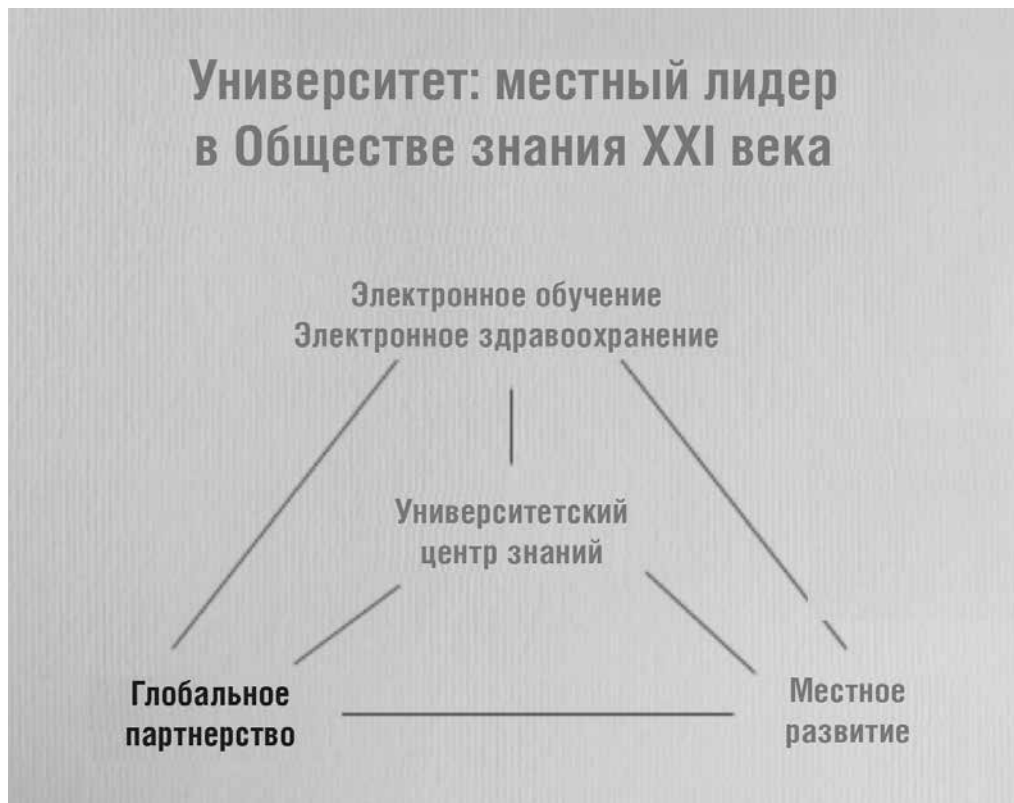


Рисунок 3. Миссия глобальной университетской системы

Экономическая взаимозависимость между странами и культурами провоцирует появление глобальной экономики. Такая глобализация неизбежно усиливает негативные последствия прироста населения, ухудшения состояния окружающей среды и неравномерного распределения ресурсов и благ между странами. Глобализация также способствует столкновениям различных культур и систем верований – политическим и религиозным.

Глобальная университетская система стремится обеспечить глобальное образование в условиях мудрого, справедливого и мирного существования. Недостаточно просто дать людям знания и востребованные рынком навыки, если они живут в рамках культуры, не позволяющей реализо-

вать надежды и мечты, которые дарит такое образование. Фактически, разобщенность культуры с современным образованием может породить разочарование, отчаяние, а в конечном итоге даже привести к войне или терроризму. Таким образом, образование в рамках глобальной университетской системы будет способствовать процветанию, справедливости и миру на Земле с опорой на моральные принципы, а не политические или идеологические доктрины.

На пути к новому гуманизму

Отчасти именно озабоченность обозначенными выше вопросами стала стимулом для нашей работы с профессором Хосе Мануэлем Пересом Торнеро из Автономного университета Барселоны. Для Института ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании (ИИТО) мы вместе подготовили книгу «Медиаграмотность и новый гуманизм» (2010). В мире, объединяющем различные культуры, в ходе общения обязательно транслируются различные ценности и разное культурное поведение. Великие цивилизации и культуры имеют совершенно разные модели общения и воспринимают всё по-своему. Вследствие этого, для создания действительно глобального информационного общества следует уделять больше внимания разнообразию культур и сосуществованию различных цивилизаций и культур. Для развития нашего собственного языка необходимо переосмыслить всю систему образования, от начального до высшего, и осознать, как она связана с множеством различных видов грамотности, мультимодальностью и мультимедийностью.

Использование ИКТ и цифровых навыков в искусстве, ремесле и других сферах деятельности требует командной работы и специальных навыков. Тенденция к переходу в цифровой формат не означает, что нужно отринуть всё традиционное. Инновации в сфере коммуникации всегда разрушали что-то ценное, и потому особое внимание следует уделять разнообразию подходов к применению ИКТ. Часто используется комбинированный подход. В новой учебной среде наиболее важно то, что учащийся постоянно сталкивается с конфликтами познания: перед ним ставят проблему, которая требует решения, однако имеющегося у него набора навыков недостаточно для этого. Большинство проблем информационного общества имеют именно такой характер. Учащийся должен приступить к саморегуляции с активным участием – это и станет его реакцией на конфликт. Идея состоит в том, чтобы скорректировать и преобразовать мышление для решения рассматриваемой проблемы обучения.

Культурный аспект использования ИКТ – это еще и чувства и дух совместного использования и обеспокоенности процессом. Социальный аспект требует инклюзивной политики. Если подразумевается создание подлинно глобального информационного общества, следует уделять больше внимания разнообразию культур и сосуществованию различных цивилизаций и культур.

Технологии и высший гуманизм

Для освоения новых технологий и цифровой грамотности необходимо разрабатывать новые образовательные траектории с использованием всех форм обучения, особенно в рабочих и неформальных средах. В то же время особое внимание следует уделять подготовке педагогов в том, что касается навыков и компетенций использования ИКТ. Нынешний переходный период отличается от периодов смены господствовавших медиа в прежние времена. Традиционные печатные и электронные СМИ завоевывали свое место в нашей жизни постепенно и на протяжении достаточно долгого времени, так что, переходя к активному использованию новой формы коммуникации, мы могли приблизительно оценить экономические и социальные последствия этого перехода, подготовить новых специалистов для медиасферы и поддержать кадры для учреждений. Теперь различные формы коммуникации и технологий сближаются и объединяются с такой скоростью, что едва ли кто-то может и успевает оценить все возникающие в этой связи последствия, реальные возможности или проблемы.

С нашей точки зрения, осмыслить это всё сегодня нужно в связи с медиа и в гуманистическом ключе. С одной стороны, главной целью должен стать мониторинг развития средств массовой информации и четкое осознание того, чем оно обернется для человечества – радостью или горем. С другой стороны, это осознание должно способствовать насаждению ценностей нового гуманизма, причем во многих смыслах:

1. Чтобы сделать человека центром этой медийной цивилизации, окружающего нас мира телекоммуникаций, подобно тому, как в эпоху Возрождения гуманистам удалось поставить человека в центре мира, в котором прежде всё решала теология.
2. Это новое осознание должно вывести на первый план критическое восприятие технологии и тем самым ликвидировать нынешнюю склонность доверчиво и безоговорочно принимать любые технологические инновации. Аналогично гуманисты отстаивали возможность свободной критической интерпретации классических текстов и, в конечном счете, автономию интеллекта и человеческой

личности. И если гуманизм эпохи Возрождения позволил отобрать лучшее из средневековой культуры, оценивая ее через призму классической культуры, то новый гуманизм XXI века в большей степени способствует критическому восприятию, обуславливающему настороженное отношение к перенасыщенной технологиями среде, и развитию способности понимать, что нужно сохранить, а что требует преобразований.

3. Если гуманизм эпохи Возрождения помогал «открыть» чувство собственного «я» и обратить внимание на события своей жизни, а также продвигал новую форму индивидуальной автономности, противопоставляемую порой гнетущей силе традиционалистского мышления, то новый гуманизм должен помочь укрепить ощущение автономности в условиях, когда глобальная коммуникация может порождать зависимость и очень тонкие формы интеллектуального подчинения.
4. Для гуманизма эпохи Возрождения было характерно «открытие» новых «миров», прежде всего Америки, а также Африки и Азии, что порождало «столкновение» – зачастую насильственное – культур и цивилизаций, а новый гуманизм в обществе глобальных коммуникаций должен ставить во главу угла новое, уважительное отношение к сложности мира и многообразию культур, поддерживая развитие средств массовой информации ради утверждения новой культуры мира.
5. Наконец, как и в эпоху ренессансного гуманизма, благодаря новым средствам массовой информации и гуманистическому сознанию настало время возродить классическую идею космополитичного гражданина мира с очень четкими правами и обязанностями, которые признаются во всех странах. Мы должны поощрять такую гражданственность, которая помогает людям ощущать, что у них есть универсальные права, но также и универсальные обязанности.

И если аристотелевский подход близок западному мышлению, особенно в том, что касается общения и поиска истины, то мышление, характерное для других цивилизаций, не просто остается за рамками международных научных дискуссий, но, возможно, уже забыто. Потребность в высшем гуманизме очевидна, и мы должны расширять рамки наших образовательных подходов для создания нового ренессансного образования, которое вберет в себя науку, технологию, искусство и духовные ценности, сохраняя уважение к культурным различиям.

Пропагандисты трансгуманизма уверяют, что в настоящее время наука и технологии радикально меняют людей, а в будущем могут создать новые формы передовой разумной и сознательной жизни. Поэтому они разработали «Трансгуманистический билль о правах», чтобы помочь разрабатывать и воплощать в жизнь разумную политику, целью которой станет обеспечение жизни, свободы, безопасности личности и счастья. Некоторые из радикальных адептов постгуманизма считают, что на смену человеку придет искусственный интеллект, или говорят о добровольном исчезновении человека как вида («будущее без людей»).

Время покажет, какой дух станет царить в университетах будущего и какой будет поддерживающая их цивилизация. Технологии могут изменить многие базовые процессы исследования и обучения, а также обмена знаниями, но в ходе преподавания и обучения неизбежно будут вновь и вновь затрагиваться фундаментальные цивилизационные вопросы, связанные с мудростью, духовностью и добропорядочной жизнью.

Источники

1. Boulding, E. (1988). Building a Global Civic Culture – Education for an Interdependent World. Teachers College, Columbia University.
2. Confronting the Challenges of Participatory Culture: Media Education for the 21st Century, Henry Jenkins, Director of the Comparative Media Studies Program at the Massachusetts Institute of Technology, MacArthur Foundation 2007. An occasional paper on digital media and learning.
3. Current trends and approaches to media literacy in Europe, http://ec.europa.eu/avpolicy/media_literacy/studies/index_en.htm.
4. Dias, M. A. (2007). Excellence with or without soul: The cultivating of mindful university graduates. Referred to in: Varis, Tapio & Salem Alaghtash (eds.) (2008). Ubiquitous ICT for Sustainable Education and Cultural Literacy, http://www.minedu.fi/OPM/Kansainvaelist_asiat/kansainvaelist_jaerjestoet/unesco/suomen_unesco-toimikunta/sutjulkaisuja?lang=fi.
5. Guiliano, E. (2009). Slouching toward a global university: The Enlightenment 2.0. In: Tayeb A. Kamali (ed.). An Anthology Celebrating the Twenty-Second Anniversary of the Higher Colleges of Technology, United Arab Emirates, HCT Press.

-
6. Perez Tornero, J. M. & Tapio, V. (2011). Media Literacy and New Humanism, UNESCO Institute for Information Technologies in Education, Moscow.
 7. Ruohotie, P. & Maclean, R. (eds) (2006). Communication and Learning in the Multicultural World. Festschrift for Professor Tapio Varis. University of Tampere.
 8. Salam, M. A. (1990). Notes on Science, Technology and Science Education in the Development of the South. The Third World Academy of Sciences.
 9. Sitaram, K. S. (1998). Introduction: Multicultural communication for a higher humanity. In: K. S. Sitaram and M. Prosser (eds) (1998). Civic Discourse: Multiculturalism, Cultural Diversity, and Global Communication, Ablex Publishing Corporation, Stamford.
 10. Transhumanist Bill of Rights <http://www.transhumanistparty.org/TranshumanistBillofRights.html>.
 11. Utsumi, T., Varis, T., Knight, P., Method, F., Pelton, J. GLOSAS Projects for Closing Digital Divide, http://www.friends-partners.org/GLOSAS/Manaus%20Workshop/Tinker%20Foundation/Application%20Form/Tinker_Proposal_Web/Appendices/Appendix-V_GLOSAS_Projects/Closing_Dig_Div_01152.htm.
 12. Varis, T. (2010). Understanding Media Literacy. In: U. Carlsson (ed.) (2010). Children and Youth in the Digital Media Culture – From a Nordic Horizon, NORDICOM.
 13. Varis, T., Alagtash, S. (eds) (2008). Ubiquitous ICT for Sustainable Education and Cultural Literacy, http://www.minedu.fi/OPM/Kansainvaeliset_asiat/kansainvaeliset_jaerjestoet/unesco/suomen_unesco-toimikunta/sutjulkaisuja?lang=fi.
 14. Varis, T., Utsumi, T., Klemm, W. (eds) (2003). Global Peace through the Global University System. University of Tampere.
 15. Xu X. (2011). Towards Tri-Axis in Global Higher Education: The Rising of Asian Universities, World Universities Forum, 14–16 January 2011, Hong Kong.

Наталья Ивановна ГЕНДИНА

Директор НИИ информационных технологий социальной сферы;
профессор Кемеровского государственного
института культуры и искусств
(Кемерово, Россия)

Медийно-информационная грамотность и информационная культура как императив развития открытого правительства и формирования «электронного гражданина»

Открытое правительство в России: сущность, принципы, нормативная база

Нарастающая сложность социальных и экономических процессов, высокая скорость смены технологий в современном мире обусловили поиск путей совершенствования государственного управления. По мнению специалистов, традиционная модель государства, основанная на разделении общества по «вертикали» (на «управляющих» и «управляемых», на государственно-властные и общественные структуры), устарела, и государственный аппарат, построенный по иерархическому принципу, не в состоянии в условиях растущих объемов информации своевременно ее перерабатывать и принимать эффективные решения [9]. Реакцией на потребности общества в создании эффективного механизма взаимодействия государства и граждан, в достижении оптимального качества и сбалансированности принимаемых государственных решений стала идея открытого правительства. Открытое правительство означает определенную систему управления государством, основанную на прозрачности государственной деятельности, свободном доступе граждан к действиям и документам государственных (прежде всего исполнительных) структур в интересах эффективного гражданского контроля. Открытое правительство материализует конституционное право граждан на информацию, в рамках такого правительства закладываются модели открытого диалога и взаимодействия гражданского общества и государственно-властных структур [8; 14].

Как подчеркивается на официальном сайте открытого правительства РФ, «открытое правительство – это не орган власти или бюрократическая структура. Это система принципов организации государственного управ-

ления, основанная на вовлечении граждан, общественных организаций и бизнес-объединений в принятие и реализацию властных решений. Целью этого вовлечения является повышение качества принимаемых решений и достижение баланса интересов». Основными принципами функционирования открытого правительства являются доступность информации, понятность, прозрачность, подотчетность и подконтрольность власти; вовлеченность в гражданское общество (<http://open.gov.ru/event/5598187/>).

Таким образом, реализация системы «Открытое правительство» означает поиск путей к тому, чтобы государственная власть стала более прозрачной, ответственной, подотчетной и эффективной. Особая роль при этом отводится современным информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) как важнейшему атрибуту информационного общества. Именно с помощью ИКТ стало возможным создание единого электронного информационного пространства и взаимодействие «электронных граждан».

В связи с развитием информационного общества и становлением открытого правительства в России был принят ряд концептуальных и нормативных документов, основные из которых представлены в табл. 1.

Таблица 1. Нормативная база открытого правительства в России

Концептуальные документы	Нормативные документы
Стратегия развития информационного общества в РФ, утвержденная Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212	Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство»
Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р	Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
Государственная программа РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р.	Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти»
Стратегия развития отрасли информационных технологий в РФ на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 01.11.2013 № 2036-р.	Постановление Правительства РФ от 26.07.2012 № 773 «О Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства»

Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р	Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 № 2516-р «Об утверждении концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»
Стандарт открытости ФОИВ – комплексный документ, включающий «Концепцию открытости ФОИВ», «Методические рекомендации по реализации принципов открытости в ФОИВ», «Методику мониторинга и оценки открытости ФОИВ». Утвержден распоряжением Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р	Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ»

Масштаб и многогранность задачи внедрения в жизнь идеи открытого правительства

Сложность продвижения идей открытого правительства и «электронного гражданина» заключается в том, что для их реализации требуется решить как минимум четыре тесно взаимосвязанные проблемы.

1. Качество используемых информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и ИКТ-инфраструктуры. Без персональных компьютеров с соответствующим программным обеспечением, без средств телекоммуникаций, мобильной связи, Интернета, сайтов и порталов органов власти бессмысленно говорить об открытом правительстве и «электронном гражданине». Обеспечение качества ИКТ-инфраструктуры требует решения комплекса проблем финансового, организационного и интеллектуального характера.

2. Качество контента электронных ресурсов. Создаваемые в системе открытого правительства информационные ресурсы должны быть не только технически доступны, но достоверны, актуальны, хорошо структурированы и понятны обычным гражданам. За качеством контента электронных ресурсов стоит комплекс проблем, связанных с подготовкой профессиональных информационных аналитиков, веб-райтеров, SEO-копирайтеров, веб-дизайнеров и других специалистов. Таких специалистов, которые были бы способны, во-первых, создавать тексты, изначально ориентированные на размещение в веб-среде с учетом требований поисковых систем, а во-вторых, создавать тексты с учетом психологических особенностей восприятия человеком информации в электронной среде.

3. Чиновники: готовность не только создавать качественные электронные продукты и услуги, но и продуктивно взаимодействовать с гражданами. Прежде всего чиновники должны значительно повысить уровень своей компьютерной и ИКТ-грамотности и быть способными создавать качественные электронные ресурсы, соответствующие принципам понятности, прозрачности, доступности информации. Кроме того, требуется изменение ментальности чиновников, призванных в условиях гражданского общества и открытого правительства не только давать указания гражданам для исполнения, но и быть готовым вступать в диалог и подвергнуться контролю со стороны граждан в режиме онлайн [11].

4. Граждане: готовность использовать электронные продукты и услуги и вступать в конструктивный общественный диалог. Идею открытого правительства невозможно применить на практике без массовой подготовки граждан [10]. Как справедливо отмечает С. В. Бондаренко, «...многие созданные сервисы «электронного правительства» остаются невостребованными. Такой дискурс является следствием идеологии технологического детерминизма, в рамках которой на первое место ставится техника, а пользователи рассматриваются как социальные объекты управленческих воздействий» [1].

На наш взгляд, суть проблемы заключается в том, что и в общественном сознании, и среди чиновников распространено упрощенное представление о том, что ИКТ способны решить все проблемы, а для подготовки людей к жизни в информационном обществе и взаимодействию с открытым правительством достаточно обучить их компьютерной грамотности. Основной тезис данной статьи: на смену компьютерной грамотности при формировании «электронного гражданина» должна прийти медийно-информационная грамотность и информационная культура личности. Для того чтобы доказать этот тезис, предварительно рассмотрим проблему «электронного гражданина».

Дуализм понятия «электронный гражданин»

При характеристике понятия «электронный гражданин» принято подчеркивать две смысловые доминанты: «гражданственность» и «электронность». Во-первых, это гражданин определенного государства. Во-вторых, это электронный гражданин, то есть существующий в глобальной компьютерной сети; осуществляющий свою деятельность через эту сеть с использованием персонального компьютера и ИКТ. Двойственная природа электронного гражданина значительно усложняет задачу его подготовки. Как отмечает Ю. В. Ирхин, «стать подлинно «электронным гражданином» (а не пользователем отдельных услуг), разбирающимся в проблемах

государственного управления, ничуть не проще, чем состояться в качестве сознательного участника политических процессов» [11]. Если предположить, что первый компонент – «электронность» – можно обеспечить за счет компьютерной грамотности, то второй – «гражданственность» – требует обращения к гражданской грамотности.

Гражданская грамотность в последние годы стала объектом пристального внимания на конференциях ИФЛА, на которых рассматривались вопросы о месте гражданской грамотности в информационном обществе, роли библиотек в развитии гражданской грамотности: это спутниковая конференция ИФЛА «Информация для гражданской грамотности» (Рига, 2012); круглый стол «Информация и гражданская грамотность общества» на форуме ИФЛА (Международная конференция «Крым–2013». Судак, 2013); заседание секций школьных библиотек и информационной грамотности ИФЛА «Школьные библиотеки и информация для гражданской грамотности» (Сингапур, 2013).

Как показало общение с зарубежными коллегами и проведенное нами исследование [3], в различных странах понятие «гражданская грамотность» имеет весьма разный смысл. При этом суть различий зависит от того, как в той или иной стране трактуются понятия «гражданин» и «гражданское общество».

Например, в России понятие «гражданин» имеет двойственный характер. Во-первых, оно означает принадлежность человека к определенному государству. Во-вторых, отражает приоритет общественного блага и общественных интересов над личными.

В понятии «гражданская грамотность» в России выделяются четыре смысловых компонента: 1) правовой (знание конституции и основных законов, понимание гражданского долга и обязанностей гражданина); 2) политический (знание демократических основ гражданского общества, знание прав и свобод личности); 3) патриотический (любовь к родине, осознание причастности к ее истории, ответственность за судьбу страны, готовность защищать родину); 4) нравственный (приверженность таким ценностям, как общественное благо, гуманизм, справедливость, правда, совесть, честь, достоинство, толерантность, уважение прав другого человека, милосердие и др.). На наш взгляд, вне такого контекста не может быть ни традиционного, ни «электронного гражданина».

Разумеется, этот состав компонентов гражданской грамотности не бесспорен. Приведенный пример носит исключительно субъективный характер. Его смысл состоит в том, чтобы показать, что гражданская грамотность может иметь резко различающиеся трактовки, обусловленные

разницей в идеологических, религиозных, культурных, национальных и политических взглядах и предпочтениях людей. Соответственно, формирование электронного гражданина не может вестись без учета культурно-исторического, социально-экономического, политического контекста каждой страны, поэтому оно не может сводиться только к обучению компьютерной грамотности.

Подготовка «электронного гражданина»: международный и российский формат

Проблема подготовки «электронного гражданина» носит глобальный характер, в ее решении заинтересованы практически все страны мира. Важнейшей международной программой является «e-Citizen – Электронный гражданин», разработанная в 1995 году под эгидой Международного фонда «Европейские компьютерные права» (The European Computer Driving Licence, ECDL). ECDL – международная организация, обеспечивающая независимую сертификацию навыков владения персональным компьютером. Сертификат ECDL – это общепринятый в Европе и США стандарт, подтверждающий владение компьютерной (цифровой) грамотностью. Суть программы состоит в организации обучения компьютерной грамотности социально неадаптированных слоев населения, включая пенсионеров, безработных; людей, работающих на дому; жителей отдаленных районов; иммигрантов; инвалидов и др. Согласно данным, приведенным на сайте ECDL, в реализации программы «e-Citizen – Электронный гражданин» приняли участие 150 стран, она переведена на 41 язык. Сертификат электронного гражданина получили более 14 миллионов человек во всем мире (<http://www.ecdl.org> ECDL Россия <http://www.ecdlrussia.org/about>). В России программа «e-Citizen – Электронный гражданин» реализуется с 2006 года в двадцати регионах. Сертификат электронного гражданина получили свыше 2,5 миллиона россиян (http://www.ecdl.ru/pages/e_citizen_create).

Программа «Электронный гражданин» включает три блока: 1) «Базовые навыки», направленный на овладение компьютерной грамотностью; 2) «Поиск и обработка информации», включающий овладение навыками информационной безопасности; 3) «Информационное общество», предполагающий обучение навыкам работы с онлайн-сервисами. Преимущества международной программы «Электронный гражданин» бесспорны и очевидны. Она преследует весьма благородные цели: преодолеть цифровое неравенство, дать людям возможность пользоваться информационными ресурсами и общаться посредством Интернета; приобрести

максимальное количество граждан к информационному обществу; облегчить взаимодействие с государственными структурами и так далее. Вместе с тем программе присущи и ограничения.

Эти ограничения становятся видны, если сравнить содержание программы «Электронный гражданин» с целями открытого правительства и составом компонентов, образующих открытое правительство. Совершенно очевидно, что для реализации идеи открытого правительства одинаково важны как технологический, так и социальный компоненты, они неразрывно связаны. Однако в учебной программе «Электронный гражданин» упор делается на технологическом, техническом компоненте – обучении компьютерной грамотности. Соответственно, возникает дисбаланс в трактовке «электронного гражданина» исключительно как «электронного», происходит сужение понятия «открытое правительство», его подмена понятием «электронное правительство», которое не является синонимичным. При этом один из важнейших принципов открытого правительства – «вовлеченность в гражданское общество» – реализуется не полностью.

Стать подлинно «электронным гражданином», а не просто пользователем электронных услуг – это весьма непростая задача. Она не может быть решена только за счет обучения компьютерной грамотности. Подготовка «электронного гражданина» требует синтеза разных видов компетентностей современного человека. Поэтому интересно проанализировать новые интегративные понятия, аккумулирующие в себе совокупность разрозненных сведений о сложных феноменах. К числу таких понятий относятся «медийно-информационная грамотность» и «информационная культура личности».

Медийно-информационная грамотность как интегративное понятие и направление деятельности ЮНЕСКО и ИФЛА

Ведущими международными организациями, иницилирующими обсуждение и изучение проблем подготовки человека к жизни в информационном обществе, являются ИФЛА и ЮНЕСКО. Долгие годы они действовали независимо друг от друга. Приоритетом ИФЛА было продвижение идеи информационной грамотности, а приоритетом ЮНЕСКО – медиаграмотности.

Благодаря деятельности ЮНЕСКО и ИФЛА понятия «медиаграмотность» и «информационная грамотность» приобрели четкие определения и стали всеобщим достоянием, получили отражение в важнейших международных документах – Грюнвальдской декларации по медиаобразованию (1982) и Александрийской декларации об информационной грамотности и образовании на протяжении всей жизни «Маяки информационного

общества» (2005). Информационная грамотность включает способность человека выражать свои информационные потребности, находить, оценивать, извлекать и хранить информацию; осуществлять ее эффективное и этичное использование. Медийная грамотность делает акцент на способности понимать роль и функции массмедиа, критически анализировать и оценить медиаконтент.

В последние годы ЮНЕСКО и ИФЛА выдвинули новую идею интеграции медиаграмотности и информационной грамотности в единое понятие. Это обусловлено тем, что современный человек живет в единой, синкретичной информационной среде, использует многообразные виды информации и самые разные информационные технологии. Поэтому и потребовалось новое обобщающее понятие – медийно-информационная грамотность. Важными международными документами, отражающими интеграцию понятий «информационная грамотность» и «медиаграмотность», являются Фесская декларация о медийной и информационной грамотности (2011); Рекомендации ИФЛА по медийной и информационной грамотности (2011); Московская декларация о медиа- и информационной грамотности (2012), Ханты-Мансийская декларация «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства» (2016).

В 2011 году вышла в свет Учебная программа ЮНЕСКО по медийно-информационной грамотности для обучения педагогов на английском языке [19]. В 2012 году она была издана на русском языке [15], а сейчас переведена уже на 11 языков мира. Медийно-информационная грамотность в этом документе рассматривается как базовое право человека в цифровом мире, способствующее социальной включенности всех наций.

Авторы программы используют метафору «зонтичный термин», чтобы показать суть интеграции «медиа- и информационной грамотности». Как показал проведенный нами анализ, термин «гражданская грамотность» отсутствует в заглавии и в тексте учебной программы ЮНЕСКО, тем не менее содержание и цели этой программы неразрывно связаны с развитием гражданского общества и с гражданской грамотностью. Так, например, в глоссарии программы достаточно велика доля терминов, связанных с гражданской грамотностью: «демократия», «государственное управление», «гражданская ответственность», «гражданское участие», «права человека», «свобода информации» и др. Все они активно используются в Учебной программе ЮНЕСКО, свидетельствуя о связи между медиа-, информационной и гражданской грамотностью. Гражданская грамотность представлена такими компетенциями, как «понимание роли и функций массмедиа в демократическом обществе», «взаимодействие с медиа для

самовыражения и демократического участия» и др. Таким образом, под «зонтичным» термином собраны три группы компетенций, которые в совокупности отражают триаду «медиа-, информационная и гражданская грамотность».

Учебная программа ЮНЕСКО обладает важными достоинствами:

- имеет разносторонний и всеобъемлющий характер, позволяет обеспечить системность и целостность знаний при обучении людей навыкам работы с разнообразной информацией и различными информационными технологиями;
- интегрирует не только медиа- и информационную грамотность, но и гражданскую грамотность. В ней убедительно показано, как полученные при обучении информационные и медиакомпетенции могут служить людям для обеспечения их гражданских прав и свобод, активного участия в общественном диалоге и демократических процессах, в том числе и в глобальной информационной сети;
- предусматривает последующую адаптацию и развитие. В ней заложены богатые возможности для использования в конкретных странах и регионах, с учетом национальной, культурной, социально-экономической и иной специфики. Свидетельством этому является учебник, разработанный на основе Учебной программы ЮНЕСКО в Финском центре медиаобразования и аудиовизуальных медиа [17], а также наш опыт использования идей этой программы для обогащения учебного курса «Основы информационной культуры личности».

Информационная культура личности как направление российских исследований и учебная дисциплина

В России термины «медиаграмотность», «информационная грамотность» хорошо известны, однако наряду с ними широко используется термины «информационная культура» и «информационная культура личности». Причина этого явления носит психолингвистический и исторический характер. Во-первых, в русском языке слово «грамотность», означающее умение читать и писать, связано лишь с самым простым, начальным уровнем образования. Тем самым сложному феномену взаимодействия человека и информации придается оттенок элементарности, примитивности. Во-вторых, история российского образования неразрывно связана с культурой. Методологической основой современной российской педагогической науки

является культурологический подход [2], в рамках которого феномен культуры рассматривается в качестве стержневого понятия в понимании и объяснении человека, его сознания и деятельности.

Российские исследователи считают, что термины «информационная культура» и «информационная культура личности» являются наиболее емкими, обобщающими понятиями, характеризующими взаимодействие человека и информации. Эти понятия трактуются как интегративные, позволяющие отразить потребность современного человека в различных видах информации и комплексном использовании разнообразных видов ИКТ [12].

В настоящее время информационную культуру все чаще трактуют как особый феномен информационного общества [16]. Информационная культура предполагает концентрацию внимания не только на технологии, но и в равной степени – на гуманитарных аспектах информатизации, связанных прежде всего с социальным характером процесса передачи информации, с его ориентацией на человека, его развитие, на свободный доступ к информации как общечеловеческому достоянию и условию приспособления к динамично меняющейся среде информационного общества [13]. В зависимости от объекта рассмотрения выделяют информационную культуру общества, информационную культуру отдельных категорий потребителей информации (детей, подростков и юношества; отдельных категорий специалистов – врачей, учителей, юристов и т. д.), информационную культуру личности.

Информационная культура личности – одна из составляющих общей культуры человека; совокупность информационного мировоззрения и системы знаний и умений, обеспечивающих целенаправленную самостоятельную деятельность по оптимальному удовлетворению индивидуальных информационных потребностей с использованием как традиционных, так и новых информационных технологий. Она является важнейшим фактором успешной профессиональной и непрофессиональной деятельности, а также социальной защищенности личности в информационном обществе [6, с. 58].

Понятие «информационная культура личности» отражает включение взаимодействия человека и информации в мир культуры. Оно направлено против конфронтации в информационном обществе двух полярных культур – технократической и гуманитарной. Главная цель формирования информационной культуры личности – сохранение преемственности и гармоничного сочетания двух культур: культуры традиционной, библиотечной, книжной и культуры новой, электронной, экранной. В условиях глобализации понятие «информационная культура личности» позволяет учитывать и сохранять при информационной подготовке граждан (как

детей, так и взрослых) особенности национальной культуры и традиции национальной системы образования.

Включенность информационной культуры в состав культуры в целом имеет важное теоретическое значение. Во-первых, оно позволяет рассматривать формирование информационной культуры личности как способ преодоления технократизма, обеднения нравственного и эмоционального мира человека. Во-вторых, оно дает возможность объединить разрозненные сведения в области информационной подготовки, взятые из различных наук, в единое целое, объединенное антропоцентрическим и культурологическим подходами. Как известно, системное знание всегда более действенно, чем разрозненные сведения.

В результате проведения более чем 20-летних исследований нами была создана концепция формирования информационной культуры личности, получившая отражение в работах [6; 7; 8]. На основе концепции был разработан учебный курс «Основы информационной культуры личности», который состоит из четырех разделов: «Информационные ресурсы», «Алгоритмы поиска информации», «Аналитико-синтетическая переработка информации», «Технология подготовки информационных продуктов». В составе курса выделяется постоянная (инвариантная) часть, включающая неизменные четыре раздела, и вариативная часть. Независимо от категории пользователей, четыре основных раздела остаются неизменными, но отличаются по наполнению содержанием. Вариативная часть позволяет «настраивать», изменять курс в зависимости от таких факторов, как возраст, профессия, социальная группа и т.п. Курс обеспечен комплексом учебных программ, унифицированных по структуре и дифференцированных по категориям обучающихся: младшие школьники (7–10 лет), учащиеся среднего школьного возраста (11–14 лет), старшеклассники (15–17 лет), студенты, аспиранты, учителя, библиотекари и др.

Наряду с учебными программами нами создан комплекс учебной литературы по курсу «Основы информационной культуры личности». Он состоит из учебных пособий, практических руководств, тестов, справочных материалов [4; 5]. Разработка учебных пособий по основам информационной культуры личности привела нас к глубокому убеждению в необходимости опираться на принцип системного подхода. Он позволяет «переплавить» набор отдельных (пусть и полезных, но отрывочных и разрозненных) сведений по работе с информацией в целостный учебный курс, который помогает вести последовательное, системное и целостное формирование информационной культуры личности. Это убеждение еще более усилилось, когда мы решили дополнить наш курс за счет идей медийно-информационной грамотности и открытого правительства.

Обогащение учебного курса «Основы информационной культуры личности» идеями медийно-информационной грамотности и открытого правительства

Изучение возможностей, заложенных в учебной программе ЮНЕСКО для обучения медийно-информационной грамотности, а также идей открытого правительства и «электронного гражданина» позволило значительно обогатить наш курс «Основы информационной культуры личности». Для этого каждый из разделов курса был последовательно и целенаправленно дополнен новой информацией. Результаты этой работы представлены в табл. 2.

Таблица 2. Концептуальное обогащение учебного курса «Основы информационной культуры личности»

Раздел I. «Информационные ресурсы общества и информационная культура»	
Медиаинформация. Медиаресурсы	Электронные ресурсы открытого правительства
Понятия «медиа», «массмедиа», «медиаинформация», «медийные агентства». Каналы и виды массмедиа. Категории массмедиа по форме представления информации: печатные (газеты, журналы, книги); аудиовизуальные (кино, радио, ТВ, видео); электронные(интернет-радио,интернет-телевидение, интернет-издания)	Официальные сайты органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на федеральном и региональном уровнях. Интернет-сайты (порталы), способствующие развитию гражданской инициативы и электронной демократии: «Российская общественная инициатива», «Демократор», «Активный гражданин», Единый портал электронной демократии РФ, портал «Госуслуги». Сайты общественно значимой тематики: «РосПил», «Россия без дураков», «РосЯма», «Гулагунет»
Раздел II. «Основные типы информационно-поисковых задач и алгоритмы их решения»	
Алгоритм поиска медиаинформации	Алгоритм поиска электронных ресурсов открытого правительства
Алгоритм поиска медиатекстов в Интернете. Поиск изображений, музыки и видеороликов. Обеспечение безопасности при поиске медиаинформации в Интернет. Поиск медиаинформации в социальной сети. Правила безопасного поведения в социальных сетях	Алгоритм поиска на официальных сайтах органов государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) на федеральном и региональном уровнях. Особенности поиска информации на сайтах, способствующих развитию гражданской инициативы и электронной демократии, и сайтах общественно значимой тематики

Раздел III. «Аналитико-синтетическая переработка источников информации»	
Анализ медиаинформации. Критический анализ медиатекстов	Анализ информации на официальных сайтах органов государственной власти и на других социально значимых интернет-ресурсах
Медиатекст: сущность, свойства. Медиатексты в структуре веб-сайта и веб-страницы. Медиатексты в социальных сетях. Язык медиа. Выразительные средства медиатекста. Понятия «подтекст», «контекст», «факт», «мнение», «интерпретация». Репрезентация медиа. Анализ медиатекста. Алгоритм декодирования медиаинформации. Понятия «манипуляция», «критический анализ», «критическое мышление». Методика критического анализа медиатекста. Реклама как вид медиатекста. Критический анализ рекламной информации	Анализ информации на официальных сайтах органов государственной власти. Критический анализ информации на сайтах, способствующих развитию гражданской инициативы и электронной демократии, и сайтах общественно значимой тематики. Оценочные процедуры как инструменты гражданского влияния и контроля за деятельностью органов власти: онлайн-обсуждения, онлайн-контроль
Раздел IV. «Технология подготовки информационных продуктов»	
Медиапродукты	Электронные продукты и услуги открытого правительства
Медийные технологии. Технология создания медиапродуктов. Приемы визуализации информации. Перевод текстовой информации в визуальную. Подготовка видеоафиши, видеоткрытки, видеоролика, мультимедийной презентации. Роль аудиальной информации, подбор музыки для медиапродукта	Получение государственных и муниципальных услуг в электронном виде (заполнение форм, анкет, заявок). Использование Интернета в повседневной жизни для приобретения товаров и услуг, получения необходимой информации в сфере образования, здоровья, бизнеса, общения и т.д. Взаимодействие с органами власти посредством Интернета через институт жалоб и заявлений. Массовое волеизъявление граждан: электронное голосование, электронные петиции, референдумы, опросы, конкурсы идей и т.п. Общение в чатах и форумах по социально значимым темам

Как видно из табл. 2., исходная учебная программа курса «Основы информационной культуры личности» была целенаправленно дополнена, во-первых, за счет включения новых, ранее отсутствовавших тем, связанных с особенностями медийной информации и деятельностью массмедиа. Во-вторых, была обеспечена взаимосвязь всех разделов курса с основными принципами открытого правительства. Так, например, прин-

цип доступности информации не может быть реализован, если гражданин не способен самостоятельно вести поиск информации. Вовлеченность в гражданское общество, способность гражданина оценить, насколько понятные и прозрачные сведения размещает действующее открытое правительство, насколько он может реально контролировать власть – все это возможно только при условии, что гражданин владеет способами анализа и синтеза информации, методами критического анализа информации, технологией подготовки информационных продуктов.

Реализация идей открытого правительства на практике: учителя и библиотекари как стейкхолдеры идей медийно-информационной грамотности и информационной культуры личности

Продвижение идей открытого правительства обеспечивают разные социальных институты: органы власти, научные учреждения, образовательные учреждения, библиотеки, профессиональные ассоциации, общественные организации, массмедиа (СМИ). Особое место в этом ряду занимают образовательные учреждения и библиотеки и, соответственно, такие профессиональные группы, как учителя (преподаватели) и библиотекари.

Учитель каждый день входит в класс и помогает ученику превратить просто информацию в личные знания и умения. Библиотекарь ежедневно имеет дело с огромными информационными ресурсами, традиционными и электронными, знает, как в них ориентироваться, может порекомендовать наиболее ценные и надежные источники информации. Особую роль при этом играют современные школьные библиотекари, которые максимально приближены к процессу обучения, к ним школьники могут обращаться ежедневно.

Учителя и библиотекари могут выступать в качестве стейкхолдеров, то есть групп людей, чей вклад является основой успеха в продвижении идей открытого правительства и формирования «электронного гражданина». Воспитание электронного гражданина можно уподобить выращиванию жизнестойкого растения из зернышка. Как при выращивании растения, так и при обучении «электронного гражданина» требуется последовательно пройти все отдельные этапы роста. Только системное последовательное обучение способно дать хороший результат – воспитать подлинно «электронного гражданина», живущего в современном глобальном информационном пространстве, но связанного при этом корневой системой с историей и культурой своей страны. В решении этой проблемы сильной стороной учителя выступает системный характер воздействия на учащихся, его свойство «кредитности» (авторитетность, компетентность). Силь-

ной стороной библиотекарей является профессиональная подготовка в сфере поиска, анализа, упорядочения информации.

На наш взгляд, учебный курс по медийно-информационной грамотности и основам информационной культуры необходимо внедрить на всех ступенях образования – от дошкольного до послевузовского, используя с этой целью возможности как самих образовательных организаций, так и библиотек. Вместе с тем следует подчеркнуть, что мы отнюдь не противопоставляем этот учебный курс хорошо зарекомендовавшей себя международной программе фонда ECDL «e-Citizen – Электронный гражданин». Она, как уже отмечалось, направлена по массовое обучение преимущественно взрослых людей и облегчение социальной адаптации отдельных групп граждан (пенсионеров, лиц с ограниченными возможностями, безработных, мигрантов и др.). К сожалению, эта программа носит нерегулярный характер. Поэтому если исходить из долгосрочных государственных интересов, а также принципов системного подхода и дополнителности, то наиболее рациональным, на наш взгляд, является иной путь. Это дополнение ситуативной учебной программы «e-Citizen – Электронный гражданин» целенаправленным систематическим обучением детей и молодежи через систему российских образовательных учреждений и библиотек. Иными словами, организация массового обучения отдельных целевых групп должна дополняться за счет привлечения потенциала национальной системы образования (школы, колледжи, вузы) и системы общедоступных библиотек, традиционно занимающихся информационным просвещением и обучением всех категорий граждан.

Такой подход неизбежно ставит вопрос о специальной дополнительной профессиональной подготовке учителей и библиотекарей как в сфере медийно-информационной грамотности и информационной культуры личности, так и в области открытого правительства и «электронного гражданства»

Медийно-информационная грамотность, информационная культура личности и реализация идей открытого правительства: сдерживающие факторы и перспективы исследований

Среди факторов, которые сдерживают продвижение в России идей открытого правительства и «электронного гражданина», на наш взгляд, можно назвать следующие:

- 1) доминирование идеологии технологического детерминизма, в рамках которой на первое место ставится техника, поэтому продвигается компьютерная грамотность, а не медийно-информационная грамотность или информационная культура личности;

2) отсутствие социального, гуманитарного компонента, которое сужает идею открытого правительства, нарушает принцип «вовлеченности в гражданское общество».

Для того чтобы идея открытого правительства была реализована успешно и чтобы на смену компьютерной грамотности при формировании «электронного гражданина» пришли медийно-информационная грамотность и информационная культура личности, необходимы управленческие решения на уровне государства. Прежде всего, как уже отмечалось, необходимо включить изучение медийно-информационной грамотности и основ информационной культуры личности в образовательные программы учебных заведений всех ступеней образования. В свою очередь такое решение требует серьезной научной поддержки, включая проведение научных исследований по проблеме интеграции разрозненных знаний в сфере информационного, гражданского и медиаобразования для формирования «электронного гражданина»; создание научно обоснованных национальных стандартов медийно-информационной грамотности и информационной культуры личности.

Источники

1. Бондаренко, С. В. Институциональные конфликты в пространстве реализации российской модели «электронного государства» [Электронный ресурс] / С. В. Бондаренко // Моделирование реальности в пространстве разнообразия: гуманитарные исследования общественных процессов: материалы международной научной конференции (25 октября 2012 года) / под ред. Медушевского Н. А. – Москва: Издательство URSS, 2012. – Режим доступа: <http://www.ifap.ru/pr/2012/n121228a.pdf>.
2. Гайсина, Г. И. Культурологический подход в теории и практике педагогического образования [Электронный ресурс]: дис. ... док. пед. наук: 13.00.08 / Г. И. Гайсина. – Москва, 2002. – 366 с. – Режим доступа: <http://nauka-pedagogika.com/pedagogika-13-00-08/dissertaciya-kulturologicheskiy-podhod-v-teorii-i-praktike-pedagogicheskogo-obrazovaniya>.
3. Гендина, Н. И. Гражданская грамотность и информационная грамотность в России: понятия и определения, вклад образовательных учреждений и библиотек [Текст] / Н. И. Гендина // Библиотека и формирование информационной культуры общества: межрегиональная научно-практическая конференция (Екатеринбург, 6–8 ноября 2013 г.) / Министерство культуры Свердловской области; Свердловская областная универсальная научная библиотека

-
- им. В. Г. Белинского. – Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2013. – С. 50–62.
4. Гендина, Н. И. Основы информационной культуры школьника [Текст]: учебно-методический комплекс для учащихся 1–2 классов общеобразовательных организаций / Н. И. Гендина, Е. В. Косолапова. – Москва: РШБА, 2014. – 208 с. + CD-ROM – (Серия 1 «Профессиональная библиотека школьного библиотекаря»).
 5. Гендина, Н. И. Основы информационной культуры школьника [Текст]: учебно-методический комплекс для учащихся 3–4 классов общеобразовательных организаций / Н. И. Гендина, Е. В. Косолапова. – Москва: РШБА, 2014. – 344 с. + CD-ROM. – (Серия 1 «Профессиональная библиотека школьного библиотекаря»).
 6. Гендина, Н. И. Формирование информационной культуры личности: теоретическое обоснование и моделирование содержания учебной дисциплины [Текст] / Н. И. Гендина, Н. И. Колкова, Г. А. Стародубова, Ю. В. Уленко. – Москва: Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества, 2006. – 512 с.
 7. Гендина, Н. И. Школьная библиотека как центр формирования информационной культуры личности [Текст]: учебно-методическое пособие / Н. И. Гендина, Н. И. Колкова, Г. А. Стародубова, Ю. В. Уленко. – Москва: Русская школьная библиотечная ассоциация, 2008. – 352 с. (Профессиональная библиотека школьного библиотекаря. Сер. 1. Вып. 11–12).
 8. Дзидзоев, Р. М. К вопросу об открытом правительстве в России [Текст] / Р. М. Дзидзоев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2013. – № 7. – С. 35–38.
 9. Дидикин, А. Б. «Открытое правительство» в механизме взаимодействия гражданского общества и государства: формирование правовой модели и ее противоречия [Текст] / А. Б. Дидикин // Гражданское общество в России и за рубежом. – 2013. – № 1. – С. 16–19.
 10. Дьякова, Е. Г. Готовы ли к «электронному правительству» «электронные граждане»? [Текст] / Е. Г. Дьякова // Социум и власть. – 2011. – № 4. – С. 32–36.
 11. Ирхин, Ю. В. Проектирование направлений и целей развития «электронного правительства» [Текст] / Ю. В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. – 2014. – № 1. – С. 37–54.

-
12. Колин, К. К. Информация и культура. Введение в информационную культурологию [Текст] / К. К. Колин, А. Д. Урсул. – Москва: Изд-во «Стратегические приоритеты», 2015. – 300 с.
 13. Костин, А. В. Противоречия развития культуры информационного общества: социальный и ценностный аспект [Текст] / А. В. Костин // Знание. Понимание. Умение. – 2009. – № 4. – С. 223–228.
 14. Мартынов, А. В. Система «Открытое правительство» как один из главных механизмов открытого государственного управления в России [Текст] / А. В. Мартынов // Административное право и процесс. – 2014. – № 1. – С. 13–23.
 15. Медийная и информационная грамотность: программа обучения педагогов [Электронный ресурс] / науч. ред. Н. И. Гендина, С. Г. Корконосенко; пер. Е. Малявская; ЮНЕСКО. – Москва: Институт ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании, 2012. – 198 с. – Режим доступа: <http://ru.iite.unesco.org/publications/3214706/>.
 16. Нурмеева, Н. Р. Формирование информационной культуры как отражение современных требований информационного общества [Текст] / Н. Р. Нурмеева // Образовательные технологии и общество. – 2008. – Т. 11, № 4. – С. 406–409.
 17. Педагогические аспекты формирования медийной и информационной грамотности [Текст]: учебник / Суви Туоминен, Сиркку Котилайнен, Анниина Лундвалл, Марьо Лаакконен. – Москва: Институт ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании (ИИТО), 2012. – 142 с.
 18. Gendina, N. Media and Information Literacy in Russia and the Countries of the Commonwealth of Independent States (CIS): A survey undertaken on behalf of UNESCO's Communication and Information Sector [Electronic resource] / N. Gendina // Conceptual Relationship of Information Literacy in Knowledge Societies. Series of Research Papers / UNESCO, Paris, 2013. – Pp. 102–128. URL: http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/wsis/WSIS_10_Event/WSIS_-_Series_of_research_papers_-_Conceptual_Relationship_between_Information_Literacy_and_Media_Literacy.pdf#page=103.
 19. Media and Information Literacy Curriculum for Teachers (prepared by UNESCO) [Electronic resource] / Wilson, Carolyn; Grizzle, Alton; Tuazon, Ramon; Akyempong, Kwame; Cheung, Chi Kim. UNESCO, Paris, 2011. – 192 p., illus. URL: <http://unesdoc.unesco.org/images/0019/001929/192971e.pdf>.

Основные компетенции специалистов в области правительственной информации в XXI веке: модернизация в контексте открытого правительства

В деятельности специалистов в области общественной информации на первый план выходит передача новостных сообщений и сведений о правительственных программах и проектах и, разумеется, правительственных чиновниках. Поэтому представители данных подразделений играют ключевую роль в поддержании и воплощении в жизнь прозрачного, подконтрольного и ориентированного на граждан управления, которое согласуется с принципами открытости государственной информации.

Однако пропаганда и практика открытого правительства сопряжены с определенными сложностями. Традиционные ценности, унаследованные и обычаи, в частности, общепринятая культура управления, могут мешать специалистам, отвечающим за предоставление общественной информации, нести в мир идеи открытого правительства.

Некоторые эксперты, говоря об общественной информации, используют в том числе термины «государственная информация» или «административно-общественная коммуникация». По мнению Гарнетта (Garnett 1997a, цитируется по: Garnett 2011), административно-общественная коммуникация может включать в себя представление отчетов административными органами, межведомственное или межправительственное взаимодействие, а также усилия по оценке мнений заинтересованных сторон. В большинстве стран мира правительственные подразделения, предоставляющие доступ к общественной информации, относятся к Министерству информации, однако в других министерствах и ведомствах также есть специалисты, выполняющие работу по информированию граждан.

Представители этих подразделений обычно выступают с официальными заявлениями от лица своих ведомств, участвуют в качестве модераторов пресс-конференций и брифингов, организуют написание и рассылку пресс-релизов. Бытует мнение, что они выполняют примерно ту же работу, что и специалисты по связям с общественностью или корпоративной коммуникации в мире бизнеса. А если совсем не повезет, их заклеят как правительственных пропагандистов.

Информирование общественности в XXI веке

С появлением «общества знания» меняются философия и принципы общественной информации XXI века. Модели, стратегии и подходы к коммуникации модернизируются, чтобы соответствовать новому коммуникативному окружению. Проще говоря, прежние стратегии информирования населения больше не работают. Если при разработке программ и проектов департаменты и отделы общественной информации будут опираться на опыт десяти- или даже пятилетней давности, их усилия, скорее всего, не увенчаются успехом.

Функционирование сегодняшнего общества знания определяется несколькими факторами, которые во многом влияют на обеспечение доступа населения к информации. В числе этих факторов: 1) внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ); 2) появление критически настроенных и заинтересованных граждан; 3) стремление к открытости правительства. Насколько сильно подразделения, отвечающие за предоставление общественной информации, изменили свою структуру, свои программы и стратегии для решения проблем, спровоцированных этими факторами?

Концепция открытого правительства, устанавливающая новые политические и этические стандарты, оказывает стойкое воздействие на деятельность правительств различных стран по предоставлению общественной информации. В 2011 году была создана организация «Открытое правительство», призванная обеспечить «платформу для реформаторов, стремящихся сделать правительства своих стран более открытыми, подотчетными и чуткими к потребностям граждан». В создании организации участвовали 8 стран (включая Филиппины), а на сегодняшний день «Открытое правительство» насчитывает уже 69 стран-участниц (Open Government Partnership, n.d.).

Джошуа Тауберер (Tauberer 2014) выделил 14 принципов открытых правительственных данных (см. табл. 1). Как отмечает филиппинский эксперт Эммануэль Лаллана (Lallana 2014), эти принципы можно приравнять к компетенциям.

Таблица 1. Принципы открытых правительственных данных Тауберера

Интерактивность и бесплатный доступ, представление в первоначальном виде, своевременность, широкая доступность (Принципы 1–4)
Представление пригодных для анализа данных в открытых форматах (Принципы 5 и 7)

Отсутствие дискриминации и необходимости приобретать лицензию (Принципы 6 и 8)
Публикация надежных данных на постоянной основе с указанием источника (Принципы 9–11)
Принятие во внимание пожеланий граждан, общественная экспертиза, межведомственная координация (принципы 12–14)

Далее мы рассмотрим некоторые из этих принципов более подробно.

Изменение схемы работы управлений общественной информации

Общеизвестно, что ИКТ изменили процесс коммуникации – теперь это не односторонняя трансляция информации сверху вниз, а интерактивный, разнонаправленный процесс. Диффузионистская модель, наиболее ярким воплощением которой служат так называемые кампании по информированию общественности, организуемые многими государственными информационными агентствами, отражает традиционный образ мышления их специалистов, который необходимо менять. ИКТ также преумножили разнообразие каналов и инструментов коммуникации. Новые инструменты и каналы не соответствуют диффузионистской модели, но упрощают процессы интерактивной коммуникации с непосредственным вовлечением граждан.

Нет больше классических «пассивных потребителей» правительственных новостей и информации; теперь у нас есть заинтересованные граждане, которые даже могут производить и распространять собственный контент. ИКТ внесли изменения и в его создание. Молодежь, которая по своей численности могла бы составить половину населения нескольких стран, производит собственный медийный контент с помощью социальных медиа и мобильных технологий.

Современные специалисты по общественной информации не только «распространяют» информацию, но и «общаются». Сегодня их цель состоит в том, чтобы выйти за рамки информирования и просвещения общественности; важнее обеспечить гражданам более широкие возможности получать доступ к информации, анализировать, обрабатывать и систематизировать ее, с тем чтобы компоновать интеллектуальный продукт, который будет отвечать их информационным потребностям и требованиям. Новый специалист по общественной информации превращается из «распространителя» информации в того, кто стимулирует и содействует позитивному развитию. Однако для вовлечения граждан

и расширения их прав и возможностей необходимы навыки медийно-информационной грамотности.

Соответственно, возникают следующие вопросы: сколько правительственных информационных ведомств стали использовать социальные медиа и мобильные технологии как механизмы для коммуникации и привлечения граждан? Созданы ли в их рамках подразделения, занимающиеся новыми медиа?

Требовательная и заинтересованная общественность

С учетом появления требовательных и заинтересованных граждан представители подразделений, обеспечивающих доступ к общественной информации, также должны проявлять изобретательность, креативность и не меньшую заинтересованность. В последнее время формами гражданского участия становятся гражданская журналистика, пользовательский контент и краудсорсинг. Все они тесно взаимосвязаны.

Удовлетворение потребностей требовательной и заинтересованной общественности

По-прежнему трудно (если вообще возможно) обеспечить заинтересованность и требовательность граждан, если они не имеют свободного доступа к точным и актуальным правительственным данным и информации. Общий доступ к данным и информации позволяет населению делать осознанный выбор и принимать обоснованные решения, а также содержательно участвовать в обсуждении вопросов управления. Специалисты по общественной информации должны работать с руководителями информационных служб или специалистами, отвечающими за ИКТ и административно-информационные системы, чтобы информация была доступна общественности в различных открытых форматах и платформах, в том числе через использование портала открытых данных. Эти требования соответствуют принципам открытых правительственных данных по Таубереру (Tauberer 2014).

Кроме того, необходимо способствовать «популяризации» правительственных данных и информации, с тем чтобы обеспечить удобство их использования для различных целевых групп. В XXI веке визуализация данных или информации стала поистине одной из ключевых компетенций специалистов по общественной информации.

Поддержка гражданской журналистики, пользовательского контента и краудсорсинга

Гражданская журналистика позволяет людям в меньшей степени зависеть от ведомств, предоставляющих общественную информацию, в том что касается получения государственных новостей и информации, так как граждане могут самостоятельно сообщать о достижениях и даже о насущных или возникающих вопросах и проблемах. Гражданская журналистика требует от правительственных учреждений подотчетности и прозрачности.

За счет предоставления гражданам данных и информации необходимого качества (при наличии простых в использовании медиатехнологий) члены сообществ получили возможность создавать и распространять **пользовательский контент**. Поэтому еще одной задачей специалиста по общественной информации становится привлечение граждан к **краудсорсинговым проектам**, которые включают в себя поиск и сбор созданного сообществом соответствующего контента (а в конечном итоге – предоставление его для общего доступа). Специалисты по общественной информации больше не являются единственными производителями общественной информации. Следует признать, что граждане вправе сами создавать контент и способны дополнять или даже обогащать контент, поступающий из государственных учреждений.

Краудсорсинг также позволяет гражданам выражать свои взгляды и мнения или направлять замечания о качестве государственных программ и работе государственных органов.

Основные компетенции представителей специалистов по общественной информации в условиях открытого правительства

В сегодняшнем обществе знания возникают новые представления о том, какие роли выполняют представители подразделений общественной информации. Новые роли требуют новых компетенций, которые позволят им эффективно работать в условиях открытого правительства.

Компетенции связаны со знаниями, сложными навыками, моделями поведения и установками, которые обеспечивают человеку возможность выполнить определенную задачу или роль. В табл. 2 приведены предполагаемые новые компетенции для специалиста по общественной информации XXI века, которые развиваются на основе тех компетенций, которые требовались специалисту предыдущего столетия. Эти компетенции увязываются с принципами открытых правительственных данных.

Рассмотрим некоторые из переменных в этой матрице компетенций.

**Таблица 2. Компетенции специалиста по общественной информации:
от века XX к веку XXI**

Компетенции специалиста XX века	Компетенции специалиста XXI века
Ориентированность на итог	Ориентированность на итоги и результаты
Невнимание к особенностям потребителей (ориентированность на общественность в целом)	Внимание к особенностям аудитории и участников
Ориентированность на источник	Способность учитывать потребности и запросы аудитории или участников
Способность работать в централизованной и регулируемой информационной среде	Способность работать в рамках культуры открытого правительства (с упором на прозрачность, надежность и вовлечение граждан)
Способность транслировать информацию пассивной аудитории	Способность общаться/обмениваться информацией с требовательными, вовлеченными и взаимодействующими участниками (производителями и потребителями информации)
Способность распространять данные/информацию в том виде, в котором ее дает правительство	Способность предоставлять бесплатные, своевременные, доступные и пригодные для анализа данные/информацию (в открытых форматах)
Способность участвовать в одностороннем общении «сверху вниз»	Способность участвовать в разнонаправленном общении
Разработка стратегий и сообщений силами экспертов (с учетом предметной специализации)	Разработка стратегий и сообщений совместными усилиями (с точки зрения различных дисциплин, например социальных наук)
Способность использовать традиционные СМИ	Способность использовать мультимедийные каналы
Способность работать в рамках бумажной культуры	Способность работать в рамках визуальной культуры
Способность использовать творческий подход	Способность применять эмпирически обоснованное творческое планирование и креативный менеджмент (анализ данных/СМИ как новые базовые компетенции)
Основная компетенция – создание новостных сообщений	Основные компетенции включают написание новостных сообщений, агрегацию и курирование новостного контента

Культура открытого правительства требует модернизации принципов общественной информации и рабочих процессов, а также развития соответствующих компетенций и менталитета, поскольку многие правительства пока не желают обеспечивать простоту доступа к общественной информации.

Такое сопротивление характерно для авторитарных режимов: им претит идея открытого доступа к информации (открытого правительства), поскольку они видят в расширении возможностей граждан угрозу для себя. Открытый доступ также затруднен в сильно централизованных системах, в которых принимать решения об открытии доступа к информации уполномочен очень ограниченный круг высших лиц. Из-за нудных требований бюрократической системы распространение информации (и обмен ею) требует больших временных затрат и поиска обходных путей, в результате чего к тому времени, когда удастся извлечь или разместить в общем доступе правительственные данные/информацию, они уже безнадежно устаревают.

Предполагается, что специалисты по общественной информации станут активно претворять в жизнь идею доступности информации в своих учреждениях и будут работать на опережение в том, что касается раскрытия правительственных данных в открытых форматах и через порталы открытых данных. Они должны стремиться к обеспечению прозрачности общественной информации и участия в управлении, превращаясь в борцов за открытость данных.

Первые четыре принципа открытого правительства/открытых правительственных данных подчеркивают необходимость интерактивности, бесплатности, отсутствия искажений, своевременности и доступности данных и информации. Открытое правительство ратует за политику полного раскрытия информации, предусматривающую требование прозрачности деятельности национальных и местных правительственных учреждений, особенно с точки зрения бюджета и финансовых операций. Специалисты по общественной информации могут взять на себя ведущую роль в обеспечении доступа к соответствующим официальным документам через официальные веб-сайты и порталы. На Филиппинах в январе 2014 года был запущен Портал открытых данных (data.gov.ph), который теперь насчитывает более 2000 массивов данных, 13 окон приложений и 87 приложений визуализации данных.

Принципы открытого правительства поддерживает декларация под названием «Доступ к информации и основным свободам – это ваше право!», принятая в Финляндии во Всемирный день свободы печати 3 мая 2016 года. В этом документе вновь подчеркивается, что право на получение информации является неотъемлемой составляющей свободы выражения и

имеет основополагающее значение для демократии и других прав и свобод человека. Кроме того, отмечается, что 16-я цель в области устойчивого развития включает пункты, связанные со свободой прессы, доступом к информации, безопасностью журналистов, а также верховенством закона. В частности, в пункте 16.10 ставится задача «обеспечить доступ общественности к информации и защитить основные свободы в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями».

Среди прочего Декларация призывает все государства – члены ЮНЕСКО «внедрить надежные системы заблаговременного раскрытия информации, в полной мере использующие информационно-коммуникационные технологии (ИКТ) и максимально способствующие всеобщему доступу к Интернету, а также соблюдению принципов открытых данных», и «направить внимание и политическую волю на обеспечение полной реализации права на получение информации, в том числе на рассмотрение вопроса о культуре секретности в государственных учреждениях».

Таким образом, специалисты по вопросам общественной информации должны содействовать тому, чтобы в процессе планирования развития сообществ и выделения бюджетных средств на эти цели принимали участие члены самих сообществ. Это позволит гарантировать, что планы развития на местах будут учитывать интересы сообществ и их пожелания. Однако задача специалиста по общественной информации не сводится только к предоставлению данных/информации для принятия решений; он также отвечает за обеспечение каналов или платформ для обратной связи и диалога.

Существование Закона о свободе информации не является гарантией признания этой свободы на практике. Специалисты по общественной информации должны взять на себя обязательство открыть доступ к публичной информации. Случаи отказа в доступе должны соответствовать международным стандартам. Допустимы исключения, обусловленные соображениями конфиденциальности; национальной безопасности, общественного здоровья и безопасности; предотвращения, расследования и судебного преследования правонарушений.

В соответствии с системой работы традиционного ведомства, занимающегося вопросами общественной информации в XX веке, организационная структура определяет, какими будут реализуемые им программы и проекты, а стратегии и результаты оказываются predetermined. Современное же ведомство XXI века, напротив, сначала намечает ожидаемые конкретные итоги и результаты, а затем уже переходит к разработке стратегий, необходимых для достижения этих результатов. Например, в итоге может появиться **сообщество, которое осведомлено о текущих и возни-**

кающих проблемах в области развития и критически осознает их, или сообщество, которое активно участвует в решении таких проблем. Это будет результатом реализации принципов открытого правительства/открытых правительственных данных.

Многие государственные информационно-коммуникационные программы оказываются малоэффективны из-за того, что их создатели пытаются ровнять всех под одну гребенку, при этом «адресаты» в широком смысле понимаются и воспринимаются как «пассивные», а цели, стратегии и сообщения не учитывают особенностей аудитории или участников взаимодействия. «Распространение» сообщений зачастую ведется по принципу «широкого охвата» в расчете на максимальную аудиторию, но эффект от этого минимален или попросту отсутствует, либо же его трудно или невозможно измерить.

Осборн и Геблер (Osborne and Gaebler 1992) обозначают отсутствие четко определенных объектов воздействия как «неспособность ориентироваться на потребителя» («customer-blindness»). По мнению Гарнетта (Garnett 2011), коммуникация с расчетом на широкую общественность не имеет особого смысла: пренебрегать необходимостью определения и изучения целевой аудитории – это всё равно что реализовывать программу, не выяснив предварительно, нужна ли она вообще.

Кроме того, открытое правительство/открытые правительственные данные приобретают больший смысл, если первостепенное внимание уделяется информационным потребностям маргинализированных групп. Во многих случаях маргинализированные граждане и сообщества неспособны сформулировать свои информационные потребности, а цифровые данные и информация недоступны для них в силу цифровой безграмотности и отсутствия возможности использовать технологии.

В этой связи специалистам по вопросам общественной информации следует в первую очередь работать именно с уязвимыми группами граждан. Как отмечали Ковач и Розенштиль (Kovach and Rosenstiel 2014), основная цель специалистов – предоставлять гражданам информацию, которая необходима для их свободы и автономности. Однако из простых получателей информации, «загружаемой» государственными учреждениями, граждане превратились в требовательных, вовлеченных и активных участников процесса обмена общественной информацией. Это согласуется с Принципами 12–14 открытого правительства/открытых правительственных данных (учет пожеланий граждан, общественная экспертиза, межведомственная координация).

Поскольку граждане в настоящее время являются партнерами в создании контента, они определяют свои информационные потребности и

требования и участвуют в производстве и распространении контента с использованием различных каналов и форматов. В этих условиях в задачи специалиста по общественной информации входят содействие гражданам, предоставление им соответствующих возможностей, а также платформ для активного участия.

Следует отметить, что слабостью некоторых платформ открытых данных является их ориентированность не на спрос, а на предложение. Правительственные учреждения предоставляют информацию о том, как получить доступ к наборам данных и инструментам, например инфографике, чтобы сделать информацию понятной. Некоторые платформы стимулируют граждан запрашивать данные, которые им нужны, и отправлять комментарии, однако необходимы более упреждающие механизмы, которые позволят гражданам полноценно участвовать в создании или управлении этими платформами.

Понятие общественного пространства в открытом правительстве подчеркивает значение виртуального пространства, обеспечивающего немедленный доступ к неограниченной информации. Здесь возникают три основные проблемы: во-первых, степень признания и реализации на практике принципа свободы слова в Интернете; во-вторых, проблема цифрового разрыва, который лишает маргинализированных (с точки зрения принадлежности к определенному полу, этносу или экономической группе и т.д.) граждан и их сообщества доступа к виртуальному миру и участия в нем; в-третьих, повышение квалификации специалистов по вопросам общественной информации и оснащение их новыми средствами и инструментами, в частности, в сфере цифровой/компьютерной грамотности.

По данным отчета «Свобода Интернета 2015», на протяжении уже пяти лет свобода слова в Интернете сокращается во всех странах мира, поскольку все больше правительств поддерживают практику «цензурирования общественно значимой информации, а также всё более широкой государственной слежки и запрета средств обеспечения конфиденциальности». Цензуре в Интернете обычно подвергаются темы, непосредственно связанные с практикой открытого правительства: мобилизация в связи с общественными событиями, критика властей, коррупция, конфликты и социальные высказывания.

Со свободой слова в Интернете связана и надежность предоставляемых (правительственных) данных/информации. Принципы открытого правительства/открытых правительственных данных №№ 9–11 требуют публикации надежных данных на постоянной основе с указанием источника.

Некоторые проблемы, связанные с реализацией парадигмы общественной информации XXI века

Признание новой роли общественной информации в обеспечении эффективности управления

Традиционным специалистам по общественной информации следует понять и признать, что изменения неизбежны и должны найти отражение во всем, что составляет компетенции, – в знаниях, установках, ценностях и моделях поведения. Прежнего мышления и прежних методов работы уже недостаточно. На смену традиционным ролям должны прийти другие, принципиально новые.

Инвестиции в общественную информацию

Очевидно, финансирование деятельности в сфере общественной информации недостаточно по сравнению с расходами на объекты социального назначения. Отчасти это объясняется тем, что политические деятели недооценивают значение общественной информации для целей развития. Инвестиции в работу по предоставлению общественной информации включают средства на модернизацию организационных структур, повышение квалификации должностных лиц и персонала, а также новые инструменты, оборудование и помещения.

Продуманная интеграция и сотрудничество

Общественная информация не должна восприниматься как отдельный элемент управления. Прозрачность, подотчетность и участие граждан должны стать неотъемлемыми свойствами всех правительственных финансовых операций и программ.

Кроме того, все государственные должностные лица должны признать, что работа по информированию общественности неотделима от их служебных функций и обязанностей (хотя специалисты по общественной информации играют здесь ведущую роль). В данной статье описаны принципы работы с общественной информацией XXI века, в которой должен участвовать каждый государственный служащий. Реализация политики открытого правительства/открытых правительственных данных – это коллективная ответственность всех чиновников

Источники

1. Clavel, L. (1981). *Government information in practice*. Manila: Asian Institute of Journalism.
2. Freedom House (2015). *Freedom of the net 2015*, <https://freedomhouse.org/report/freedom-net/freedom-net-2015>.
3. Garnett, J. L. (2011). *Public administrative communication*, <http://www.aspanet.org/public/ASPADocs/PAR/FPA/FPA-Comm-Article.pdf>.
4. Government Communication Service (2016, February). *Government communication professional competency framework*, <https://gcs.civilservice.gov.uk/wp-content/uploads/2016/02/gcs.civilservice...competency-Framework-Feb-16.pdf>.
5. Kovach, B. & Rosenstiel, T. (2014). *The elements of journalism: What news people should know and the public should expect*. New York, NY: Three Rivers Press.
6. Lallana, E. C. (2014). *Competency-based training program on open government & open government data*, http://www.opendataphils.org/ECL%20OG_OGD%20Competency%20Presentation.pdf.
7. Open Data Philippines (n.d.). *About*, <http://data.gov.ph/about/>.
8. Open Government Partnership (n.d.). *What is the open government partnership?* <http://www.opengovpartnership.org/>.
9. Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading, MA: Addison-Wesley.
10. Tauberer, J. (2014). *14 principles of open government data*, <https://opengovdata.io/2014/principles/>.
11. Tauberer, J. (2014). *Open government data* (2nd ed.) [Kindle DX version]. Amazon.com.
12. UNESCO (2016, May 3). *Finlandia Declaration: Access to information and fundamental freedoms—this is your right!* http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/WPFD/WPFD2016_Finlandia_declaration_3_may_2016.pdf.

Почему и насколько необходима информационная грамотность для успешного функционирования открытого правительства: контекстуально-партисипативный подход

Существует масса источников по вопросам медийно-информационной грамотности (МИГ), объясняющих, почему данный вид грамотности является неотъемлемым компонентом обществ знания и обязательным условием для формирования культуры открытого правительства (ОП). Однако в этих публикациях в основном представлен взгляд извне – мнения экспертов в области информационной грамотности, медиаспециалистов и пропагандистов программы «Информация для всех».

Потребность в информации от непосредственных участников

Хотя мнения сторонних экспертов и отражают некоторые аспекты медийно-информационной грамотности, они не затрагивают «желания», «устремления» и «тревоги» тех, кто фактически является частью процесса формирования открытого правительства, то есть людей, правительств и средств массовой информации, которые участвуют в создании и передаче информации в контексте открытого правительства и содействуют этому.

В результате возникает разрыв между определениями, которые предлагают теоретики, и тем, чем на самом деле является медийно-информационная грамотность в контексте открытого правительства для его непосредственных участников.

Формирование концепции с учетом мнений заинтересованных сторон, их силами, во время участия в процессе

Дабы восполнить этот пробел, в данной статье предлагается контекстуально-партисипативный подход, предусматривающий участие тех, чей жизненный опыт и проблемы, по мнению Бергольда и Томаса, являются ключом к пониманию соответствующих явлений и ситуаций (Bergold and Thomas 2012):

«Методы совместных исследований предполагают планирование исследовательского процесса и управление им с привлечением тех людей, чей жизненный мир и чьи осмысленные действия подлежат изучению. [...] Процесс совместных исследований позволяет его участникам абстрагироваться от привычных методов, форм взаимодействия и властных отношений, чтобы коренным образом пересмотреть и переосмыслить закрепившиеся представления о ситуациях и стратегиях».

Подобный подход, опирающийся на принципы предложенного нами ранее контекстуального анализа информационной грамотности (Nazari 2011, 2016), предполагает, что для понимания того, какие требования медийно-информационной грамотности необходимы для успешного внедрения открытого правительства, следует разработать концепцию медийно-информационной грамотности с учетом представлений непосредственных участников этого процесса о реальных концепциях и практиках открытого правительства. При этом необходимо, чтобы участники были вовлечены в процесс концептуализации и внедрения открытого правительства в условиях реальной жизни и параллельно делились соображениями о том, что такое медийно-информационная грамотность и каковы ее составляющие.

Медийно-информационная грамотность и открытое правительство

Медийно-информационная грамотность считается предпосылкой успешной реализации концепции открытого правительства просто потому, что играет решающую роль в освоении участниками открытого правительства тех установок и компетенций, которые им необходимы для формирования устойчивого открытого правительства.

Медийно-информационная грамотность – это «компетенции и навыки, необходимые для обеспечения способности граждан XXI века эффективно взаимодействовать со средствами массовой информации и информационными системами, развивать критическое мышление и навыки обучения в течение всей жизни, чтобы общаться и становиться активными гражданами» (UNESCO 2014).

Для открытого правительства как одной из ключевых особенностей демократических обществ выделяют три характерных черты (Heller 2012):

- «прозрачность информации: население понимает, как работает правительство;

-
- участие общественности: граждане могут влиять на работу правительства, участвуя в правительственных политических процессах и программах предоставления услуг;
 - подотчетность: население может призвать правительство к ответу за проводимую политику и качество предоставляемых услуг».

Необходимость контекстуальной концептуализации медийно-информационной грамотности и открытого правительства силами непосредственных участников

И открытое правительство, и медийно-информационная грамотность – это контекстуально обусловленные понятия, которые в различных странах и секторах могут трактоваться по-разному (De Blasio and Selva 2016). А значит, для успешного внедрения принципов и механизмов открытого правительства сначала нужно выяснить, что понимают под ним те, кто вносит свой вклад в его формирование и устойчивое функционирование, то есть органы власти, общественность и средства массовой информации. Каждая из этих сторон играет свою роль.

Органы власти формируют открытое правительство с учетом трех ключевых требований: прозрачности информации, участия общественности и подотчетности.

Общественность участвует в формировании и поддержании работы открытого правительства, обмениваясь достоверной информацией с правительством и используя опубликованную им информацию этично и эффективно.

Средства массовой информации содействуют обеспечению коммуникации и устойчивости открытого правительства, взаимодействуя с «основными информационными организациями, поддерживающими принципы открытого правительства, а также с гражданским обществом и населением по вопросам правительственной информации» (Media Council 2013).

И здесь уместно задаться вопросом: какие компетенции медийно-информационной грамотности необходимы каждой из сторон для участия в формировании открытого правительства и обеспечении его устойчивости в различных контекстах?

Для ответа на этот вопрос следует определить:

- Как воспринимают открытое правительство различные стороны в различных контекстах?

- Что подразумевается под данными или большими данными и в каких областях они могут быть открытыми с учетом государственной политики различных стран?
- Какова политика открытого правительства в отношении прозрачности, участия общественности и сотрудничества, а также использования цифровых технологий в разных странах?
- Что включает понятие медийно-информационной грамотности в рамках таких контекстуальных концепций открытого правительства? Какие компетенции требуются каждой группе игроков для эффективной работы по созданию и поддержанию открытого правительства?

Необходимость полноценного участия сторон

В основе партисипативного подхода лежит строгий многообещающий принцип:

Чтобы что-то происходило на устойчивой основе, сделайте потребителей/пользователей частью этого процесса.

Потребители/пользователи – это те, кто получит выгоду от конечного результата. Чем больше они вовлечены в процесс достижения этого результата, тем больше шансов, что они будут пользоваться плодами своих трудов, просто потому, что ощущают себя причастными.

Формирование культуры открытого правительства: переходя от «желаний» к «действиям»

Всё начинается с того, чтобы вызвать «желание», однако без перехода от желания к действию мы не сможем достичь устойчивых результатов.



«Желание» исходит от осознания типа «Ага!», а «действие» – это результат расширения возможностей типа «Я могу это сделать» (Рис. 1).

Для построения открытого правительства как культуры следует обеспечить участникам этого процесса соответствующие возможности и снабдить их всей необходимой информацией. Тогда они смогут действительно активно участвовать в инициативах открытого правительства.



Рисунок 1. Ключевое условие формирования культуры открытого правительства: участники, владеющие необходимой информацией и имеющие соответствующие возможности

С использованием контекстуально-партисипативного подхода можно:

- приобщать участников к процессу и достижению конечного результата,
- выявлять подлинные желания, тревоги и устремления правительства и других заинтересованных сторон,
- совместно находить решения проблем, ощущая сильное стремление к действию,
- нащупать реальное понимание медийно-информационной грамотности в контексте открытого правительства,
- осмыслить реальный информационный процесс и медийно-информационную грамотность в том виде, в каком она необходима для формирования и внедрения открытого правительства.

Инициативы открытого правительства: составляющие успеха

Как уже упоминалось, для создания культуры открытого правительства в первую очередь нужны информированные и воодушевленные участники, стремящиеся к открытому правительству. Им следует преподнести информацию о преимуществах открытого правительства так, чтобы они захотели его сформировать. Затем их нужно снабдить соответствующими ресурсами, инструментами и добиться доверия с их стороны. Кроме того, следует обеспечить им возможность освоения необходимых компетенций.

Чтобы эти изменения носили устойчивый характер, заинтересованные стороны должны стать частью процесса «построения культуры», как предлагается в партисипативных исследованиях (Bergold and Thomas 2012). Чем больше и глубже они вовлечены в процесс осмысления того, что же представляют собой открытое правительство и медийно-информационная грамотность на практике, тем больше они посвящены в процесс актуализации, в ходе которого данные концепции найдут свое представление в соответствующих контекстах.

Необходимость конструктивных обсуждений

Поскольку основой для построения окончательной модели медийно-информационной грамотности будут восприятие и опыт участников в сфере открытого правительства, а также их соображения по поводу различных аспектов медийно-информационной грамотности, крайне важно, чтобы участники были вовлечены в содержательные обсуждения. Обсуждения, в которых будет подробно рассматриваться их жизненный опыт в отношении рассматриваемого явления.

Как показано на рис. 2, подобные содержательные дискуссии предусматривают две концептуальные модели, каждая из которых должна строиться на систематическом изучении источников по теме. Одна из моделей должна включать различные аспекты медийно-информационной грамотности и соответствующие концепции, в том числе методы реализации концепции «общества знания» и «информации для всех». Другая модель должна раскрывать концепцию, преимущества и проблемы открытого правительства.

При условии грамотного подбора специалистов и методов для сбора данных эти две концептуальные модели могут существенно упростить выработку моделей, которые нам нужны для понимания медийно-информационной грамотности в интересующем нас контексте (контексте открытого правительства).



Рисунок 2. Составляющие конструктивного обсуждения в рамках партисипативного исследования

Подходящие люди – это те, кто обладают самыми глубокими знаниями и опытом в соответствующей сфере, выражают обеспокоенность и вносят существенный вклад в изучение данного феномена. Подходящий метод (методы) позволяет участникам исследования подробно рассмотреть имеющийся у них жизненный опыт и соответствующие знания в том, что касается сбора данных.

Как организовать сбор данных с ориентацией на результат?

Когда люди становятся частью процесса формирования открытого правительства, а открытое правительство – неотъемлемой частью общества, это хороший показатель. Значит, удалось внедрить принципы и механизмы открытого правительства на устойчивой основе. Для достижения такого результата нужно, чтобы участники процесса получили информацию об открытом правительстве и вдохновлялись его преимуществами. Это должна обеспечить концептуальная модель открытого правительства (первая составляющая). Как уже упоминалось ранее, она даст участникам исследования базовые представления об особенностях, преимуществах и проблемах ОП. В зависимости от контекста и того, кто войдет в состав

участников исследования (представители общественности, правительства или СМИ), каждый из компонентов концептуальной модели будет так или иначе повышать их осведомленность и воодушевлять на дальнейшие действия. Например, преимущества открытого правительства могут побудить участников обдумать и обсудить его положительное социальное воздействие, экономическое развитие и совершенствование государственных услуг в обществе (Clarke and Margetts 2014; Taylor et al. 2014). Трудности, возникающие в связи с открытым правительством, могут заставить участников обдумать и обсудить проблемы участия граждан в создании его механизмов (Evans and Campos 2012).

Стабильное открытое правительство также предполагает, что участники освоят необходимые компетенции, получат соответствующие возможности, инструменты и доверие. Чтобы определить, что же это за компетенции и требования, нужно прислушаться к тем, кто участвует в процессе разработки и реализации концепции открытого правительства: у них есть определенный опыт и соображения по этому вопросу. Эти люди и являются участниками нашего исследования. Чтобы помочь им комплексно осмыслить и обсудить, какие требования медийно-информационной грамотности актуальны для открытого правительства, необходим второй компонент: концептуальная модель медийно-информационной грамотности. Ознакомление с концептуальной моделью в процессе решения некоторых актуальных задач открытого правительства позволит им поделиться опытом и знаниями о данном виде грамотности, что является условием для успешной реализации принципов открытого правительства.

Именно благодаря таким содержательным и конструктивным обсуждениям можно глубже понять реальное значение медийно-информационной грамотности в реальной практике открытого правительства. Такое глубинное понимание даст нам выйти за рамки стандартных представлений, предлагаемых «извне», и приблизит к реальному смыслу медийно-информационной грамотности, каким его видят сами заинтересованные стороны.

Непосредственный сбор данных

Чтобы проанализировать представления различных сторон об «актуальности» медийно-информационной грамотности в контексте открытого правительства, необходимо остановиться на следующих вопросах:

- **Что понимается под открытым правительством в различных странах (или какой-то конкретной стране)?**

- Какие воплощения получает открытое правительство **в различных секторах?**
- Что нужно, чтобы заставить **правительство принять принцип открытости и обязаться соблюдать его** (в конкретных условиях)?
- Что нужно для того, чтобы население уважительно относилось к открытому правительству и действовало в соответствии с принципами гражданского общества?
- Что нужно для того, чтобы СМИ объективно и добросовестно передавали и интерпретировали информацию?
- Что нужно для укрепления доверия между сторонами?
- Какие компетенции медийно-информационной грамотности необходимы каждой из сторон для того, чтобы действовать эффективно?

Как показано на рис. 3, полевые исследования начинаются с того, что участникам предлагают конкретный контекст и определенную роль, затем привлекают их к решению отдельной задачи и, наконец, побуждают их к обдумыванию исследуемого явления с учетом заданных контекста, роли и задачи. Для того чтобы общение шло в конструктивном ключе, мы используем две концептуальные модели.



Рисунок 3. Контекстуальный сбор данных с использованием ситуативного подхода

Как показано на рис. 4, сбор данных следует вести с учетом контекста и ситуации.

Выбрав страну, мы должны в первую очередь сосредоточиться на каком-то конкретном секторе, например банковской или транспортной сфере, здравоохранении, образовании, поскольку в разных секторах под открытым правительством может пониматься разное.

После определения целевого сектора необходимо определить роль одной из действующих сторон, будь то граждане, органы власти или медиа-специалисты, поскольку каждая группа играет свою роль в формировании и изменении открытого правительства и, соответственно, может иметь свое представление о нем и свой опыт в этой области. Более тщательный отбор позволяет нам глубже и детальнее оценить актуальность открытого правительства. И чем детальнее будут модели фактического такого правительства, тем в более богатый контекст мы сможем поместить участников нашего исследования, то есть сможем сфокусировать их внимание на концепции открытого правительства и процессе его формирования, изучая их представления и опыт в сфере медийно-информационной грамотности.



Рисунок 4. Процесс сбора данных в рамках контекстуально-партиципативного подхода

Исходя из этих соображений, очень маловероятно, что участники будут вспоминать неактуальный или слишком общий опыт в сфере медийно-информационной грамотности. Все сказанное ими будет отражать определенные реальные аспекты открытого правительства, поскольку перед ними будут стоять связанные с ним актуальные задачи. В целом, следуя описанному выше процессу сбора данных, мы можем:

- побудить участников к более глубокому обдумыванию и обсуждению вопросов открытого правительства и медийно-информационной грамотности,
- зафиксировать фактические задачи открытого правительства и связанные с ними информационные процессы,
- выявить актуальные проблемы, определить возможные решения или требования, необходимые для формирования культуры открытого правительства.

В результате модели медийно-информационной грамотности, возникающие при использовании этого подхода, будут отражать реальность, а потому будут применимы в реальных ситуациях – они дадут заинтересованным сторонам информацию о требованиях медийно-информационной грамотности, которые необходимы для успешного внедрения принципов и механизмов открытого правительства в заданном контексте.

Ожидаемые результаты

При грамотном использовании результаты контекстуально-партисипативных исследований медийно-информационной грамотности могут помочь заинтересованным сторонам преодолеть проблему коммуникации между ними.

Правительство признает необходимость открытости и возьмет на себя обязательство обеспечивать ее. Это поможет наладить доверие между гражданами и органами власти.

Общественность, воспринимая себя как часть инициатив открытого правительства, будет эффективно и активно участвовать в них. Освоив необходимые компетенции медийно-информационной грамотности, граждане могут способствовать внедрению и развитию открытого правительства.

СМИ будут честно освещать и интерпретировать правительственную политику и информацию, активно участвуя в распространении открытого правительства.

С чего начать?

В силу контекстно-зависимого характера медийно-информационной грамотности и открытого правительства каждая страна должна разработать свою собственную программу исследований, в том числе в отношении:

- теоретических вопросов внедрения открытого правительства в этой стране,
- теоретических вопросов внедрения открытого правительства в конкретном секторе,
- теоретических вопросов внедрения открытого правительства с точки зрения представителей конкретной стороны (правительства, граждан, специалистов СМИ и стоящих перед ними задач в рамках инициатив открытого правительства),
- опыта каждой из участвующих сторон в области открытого правительства,
- медийно-информационного поведения каждого участника в контексте открытого правительства.

Предложенный в данной статье контекстуально-партисипативный подход при грамотном применении в различных странах и секторах может обеспечить оптимальные практические модели формирования системы открытых регионов и открытого правительства.

Источники

1. Bergold, J., Thomas, S. (2012). Participatory Research Methods: A Methodological Approach in Motion. *FORUM: Qualitative Social Research*, 13(1), <http://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/1801>.
2. Clarke, A., Margetts, H. (2014). Governments and Citizens Getting to Know Each Other? Open, Closed, and Big Data in Public Management Reform, *Policy and Internet*, 6(4): 393–417.
3. De Blasio, E. and Selva, D. (2016). Why Choose Open Government? Motivations for the Adoption of Open Government Policies in Four European Countries. *Policy & Internet*. DOI: 10.1002/poi3.118.

-
4. Evans, A. M. and Campos, A. (2012). Open Government Initiatives: Challenges of Citizen Participation, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1): 172–185. DOI: 10.1002/pam.21651.
 5. Heller, N. (2012). A Working Definition of Open Government. Global Integrity. Available at: <http://www.globalintegrity.org/2012/05/working-definition-opengov/>.
 6. Nazari, M. (2011). A contextual model of information literacy. *Journal of Information Science*. 37(4): 345–359.
 7. Nazari, M. (2016). Actuality of determining information need in GIS: a context-to-concept approach, *Library and Information Science Research*, 38, 2: 133–147.
 8. Taylor, L. et al. (2014). Big Data and Positive Change in the Developing World. *Policy and Internet*, 6(4): 418–444. DOI: 10.1002/1944-2866.POI378.
 9. UNESCO (2014). Media and Information Literacy (MIL), <http://www.uis.unesco.org/Communication/Pages/information-literacy.aspx>.

Арпад РАБ

Главный научный сотрудник Университета Обуды;
модератор Онлайн-обсерватории информационного
общества ЮНЕСКО
(Оча, Венгрия)

Цифровая культура, электронная демократия и открытое правительство. Как цифровая культура модифицирует человеческий разум?

В первой части данной статьи предлагается обзор характерных особенностей цифровой культуры применительно к моей теоретической модели, которую я называю двойным кругом цифровой культуры. Во второй части мы рассмотрим тенденцию к глобальной урбанизации и постараемся объяснить роль цифровой культуры в культурной истории человечества.

Ускоряя изменения

Культура является для человеческого рода стратегией выживания, причем стратегией действенной. Примером тому может служить уменьшение физического насилия в обществе, увеличение продолжительности нашей жизни и т.д. Стремительные биологические изменения расы на нашей планете носят уникальный характер. Мы сталкиваемся с многочисленными кризисами: экономическими, энергетическими, популяционными, социетальными, связанными с загрязнением окружающей среды, истощением природных ресурсов и т.д. Кризисы возникали всегда, но теперь их характер стал поистине глобальным. В информационном обществе важную роль в решении этих проблем могут сыграть ИКТ.

Новые технологии распространяются все более быстрыми темпами. Задумаемся, сколько времени ушло на внедрение конкретных технологий (то есть на построение функциональной системы) в 80% стран мира. На то, чтобы весь мир начал пользоваться железнодорожным транспортом, потребовалось 125 лет, в случае с телефонной связью аналогичный процесс занял 100 лет, а радио получило международное признание менее чем за 75 лет. С учетом всё возрастающей скорости проникновения новых технологий персональные компьютеры вошли в широкое использование примерно за 25 лет, а для мобильных телефонов тот же показатель составляет около 20 лет (Datta 2011). Распространение мобильного Интерне-

та, как ожидается, пройдет еще скорее, хотя на данный момент у нас есть только предварительные прогнозы¹⁵.

На всё возрастающие темпы насыщения рынка технологиями указывает в своем исследовании Майкл Дегуста (Degusta 2012). На основе четырех групп источников (данных МСЭ, Исследовательского центра Пью, Управления статистики США и «Wall Street Journal») Дегуста изучал распространение различных технологий в течение последних нескольких десятилетий¹⁶. Важнейшим результатом его работы стало то, что он обнаружил три фазы распространения технологии: 1) от момента запуска до уровня насыщения в 10%, 2) насыщение рынка от 10 до 40%, 3) насыщение рынка от 40 до 75%. Распространение стационарных телефонов и электричества шло очень медленными темпами (на насыщение рынка на 10% потребовалось 25 и 30 лет соответственно), в то время как мобильная телефония внедрялась гораздо быстрее и того же уровня в 10% удалось достичь всего за два с половиной года. Разумеется, ключевыми факторами при этом являются стоимость и время создания инфраструктуры для технологии, а также объем инвестиций. Тем не менее, к планшетным устройствам эти категории не применимы. Интересно отметить, что, если во время распространения телевидения 10-процентный барьер был преодолен почти за 11 лет, то смартфонам потребовалось на это лишь восемь лет. Что касается второго этапа (насыщение рынка на 10–40%), порядок будет уже другим. Так, темпы распространения электричества на этом этапе существенно возросли, и насыщенности рынка на 30% удалось добиться всего за 15 лет. Схожая тенденция наблюдается и в отношении телевидения и смартфонов: обе технологии показали аналогичный прирост за два-три года. Уровень проникновения телевидения возрос с 40 до 75% за пять лет. Поскольку распространенность смартфонов и планшетов еще не достигла этого уровня, в отношении них провести сравнение пока нельзя. Ускорение темпов распространения телевидения впечатляет; а персональные компьютеры на его фоне проигрывают, хотя темпы их проникновения тоже несколько повысились (уровень насыщения рынка ПК достиг 10% за девять лет, 40% за 14 лет и 75% за 13 лет). На основании имеющихся в настоящее время данных можно предположить, что планшетные устройства и смартфоны тоже будут распространяться все более стремительными темпами, однако подтверждение этому мы получим лишь через десять лет.

¹⁵ См., например, отчет GSMA: http://www.gsmapobileeconomy.com/GSMA_ME_Report_2014_R2_WEB.pdf.

¹⁶ В США.

Следует подчеркнуть один важный момент: скорость их распространения существенно превышает скорость передачи знаний от одного биологического поколения к другому. Родителям не хватает ни знаний, ни практического опыта, чтобы передать молодежи готовую модель использования этих технологий.

За последние пятнадцать лет цифровая культура претерпела существенные качественные и количественные изменения. То, что раньше было «побочным продуктом использования компьютера», превратилось во вполне реальное, процветающее и расширяющееся социальное явление (во взаимодействии с традиционной культурой) (Rab 2004), в первую очередь в результате глубоких трансформаций информационного общества. И хотя этот процесс начался почти пятьдесят лет назад, подлинный бум цифровой культуры была спровоцирован и постоянно поддерживается быстрыми темпами распространения широкополосного доступа в Интернет и средств цифрового воспроизведения.

Сегодняшний цифровой мир обладает множеством новых свойств, которые, однако, обусловлены не внедрением технологий, а скорее культурными трансформациями. Ключевым для этого мира является двустороннее взаимодействие: изначально культурные изменения влекут за собой изменение технологий, которое, в свою очередь, оказывает влияние на культуру. Характеристики, которые мы рассмотрим далее, – это глубинные и всеобъемлющие изменения, не зависящие от конкретных технологических устройств. Тем не менее, если популярность и более широкое распространение получает какое-то специфическое технологическое оборудование, это может влиять на показатели изменений, обсуждаемых ниже. Примером тому могут служить наиболее важные на сегодняшний день изменения – прорыв в области смартфонов и революционный беспроводной «повсеместный» доступ в Интернет. Эти изменения происходят не изолированно друг от друга, а, напротив, взаимодействуют друг с другом снова и снова, влияют друг на друга, укрепляют и сдерживают друг друга. Чаще всего они идут одновременно, усиливая влияние друг друга (здесь можно выделить, например, тесную взаимосвязь интерактивности и межсетевое взаимодействие с многозадачностью; помимо этого, феномен кризиса идентичности может быть также связан с ростом неопределенности).

Появление цифровой культуры – это далеко не первая в истории человечества революция в сфере коммуникации. Иоганн Гутенберг, выпустив в 1454 году печатное издание Библии, также начал революцию в сфере коммуникации (Harnad 1991). В отличие от устного общения, которое по природе своей изменчиво, печатный текст, воспроизводимый в неиз-

менном виде, обеспечил рациональный и надежный канал связи, который было легко использовать. Коммуникация посредством печатных текстов дала людям более аналитическое, рациональное и упорядоченное видение мира. Господство печатного текста впервые пошатнулось в 1950-е годы с появлением телевидения. А теперь распространение цифровой культуры и, в частности, цифровых средств массовой информации, поставило точку в 450-летней гегемонии печатного слова: цифровая грамотность и цифровая культура в целом требуют новых навыков и подходов и принципиально иного осмысления. Коварик (Kovarik, 2011) выделяет несколько революций в сфере коммуникации: сначала революция печати, затем визуальная революция (вызванная появлением фотографии), электронная революция (в ней ключевую роль сыграли радио, а затем телевидение) и, наконец, цифровая революция (компьютеры и сети). Я полагаю, что грядут революционные изменения в сфере получения знаний и обмена ими, движущей силой которых станут смартфоны и мобильный Интернет.

Характеристики цифровой культуры

На протяжении последних пятнадцати лет я изучаю различные характеристики цифровой культуры. Поскольку это не является основной темой данной статьи, приведу лишь краткое описание этих характеристик.

Устная грамотность: цифровая грамотность гораздо ближе к устной коммуникации, которая предшествовала революции печати, нежели к письменной коммуникации, которая возникла с появлением печатного текста. В цифровой среде граница между словом написанным и произнесенным оказывается размыта (Ong 2010; Szécsi 1998).

Отход от источника: цифровые формы могут стать независимыми от традиционного (первоначального) источника, поэтому у многих людей возникают различные страхи и сомнения в связи с распространением цифровой информации. И действительно, в цифровом мире появляются новые возможности для злоупотреблений: невозможно сразу установить подлинность текста, изображения или видеозаписи.

Долговременность: все, что мы делаем в нашей цифровой среде, оставляет свой след. Время и дата открытия файла фиксируются точно так же, как и тексты любовной лирики, которые мы набираем на клавиатуре. Когда мы просматриваем стандартный веб-сайт, объем входящей и исходящей с наших компьютеров информации оказывается сопоставим. В информационном обществе по-настоящему серьезной проблемой становится не сохранение информации, а ее удаление и право на забвение.

Копируемость: цифровую информацию легко скопировать, и подключение к Сети открывает бесконечные возможности для этого. Данное явление породило новые способы распределения и распространения информации, которые перевернули с ног на голову всю индустрию контента.

Мгновенность: в цифровом мире мы можем делиться своим опытом, отправлять и читать сообщения электронной почты в одно мгновение. Обмен моментальными сообщениями и чат-культура создают впечатлительные взаимодействия в режиме нон-стоп; доступ к новостям о событиях, которые происходят в других уголках мира, можно получать мгновенно по разнообразным каналам связи и т.д.

Интерактивность и взаимосвязанность: это два ключевых понятия, когда речь идет о цифровом мире (и цифровом обществе). В цифровой среде всё интерактивно, даже использование телевидения, и нам кажется естественным, что любой культурный объект может быть изменен. Взаимосвязанность (которую человечеству подарили появившиеся в информационном обществе электронные устройства) обеспечивает возможность постоянного доступа и взаимодействия, что оказывает влияние на многие традиционные культурные модели – от личного пространства до культуры труда.

Восприятие и опыт: менталитет пользователей цифровой культуры за последние десять лет коренным образом изменился: они узнали, что цифровые средства позволяют манипулировать восприятием. В настоящее время известно, что мир в том виде, как мы его воспринимаем, может создаваться в цифровой форме. Кроме того, впервые в истории человеческой культуры предполагается, что наше восприятие виртуальной и не виртуальной реальности, по сути, может быть одинаковым и разграничить их сложно. Это дополнительно подкрепляется тенденцией к использованию технологий, первоначально созданных для индустрии развлечений, и в других отраслях, а также проектированием виртуальной среды на реальный мир (дополненная реальность, LBS-технологии)¹⁷. Благодаря виртуальным мирам будущего окружающий нас реальный мир будет неотделим от цифровой среды.

¹⁷ Термин «дополненная реальность» относится к расширенной реальности, в которой виртуальный «слой» – как правило, дающий дополнительную информацию – может быть визуализирован с помощью технологических устройств (например, специальных очков, мобильных телефонов и т.д.). В основе LBS-сервисов лежит определение местоположения; это технологии, направленные на предоставление пользователю информации и услуг, актуальных для него в конкретное время и в конкретном месте, на основе определения его местоположения.

Идентичность: в каждой культуре люди на протяжении своей жизни играют множество ролей, что предполагает наличие у них множества идентичностей. Число этих ролей и скорость, с которой они сменяют друг друга, зависят не только от самих людей, но и от того, в какой культуре и какой среде они существуют. Информационное общество спровоцировало появление нового фактора: совокупности идентичностей человека, в значительной степени определяемой технологическими условиями, то есть сетевой идентичности. В результате появления компьютеров, технологий визуализации и преимущественно цифровой идентификации для того, чтобы быть где-то, физическое присутствие необязательно. Но тогда нашу идентичность могут присвоить себе другие люди, не похожие на нас внешне и даже другого пола. И что еще тревожнее, они при этом сохраняют свою собственную индивидуальность. Проблема усугубляется: наша виртуальная личность имеет принципиальное значение, но не закреплена за одним законным владельцем.

Ненадежность: многие подчеркивают, что информационное общество является обществом риска. Однако такой подход не совсем верен, ведь в эпоху средневековья люди подвергались риску в не меньшей, а возможно, и в гораздо большей степени в силу изменчивости социальной структуры, уровня развития здравоохранения и окружающей природной среды, которые они не могли контролировать и на которые не в силах были повлиять. В случае коренных народов отсутствие контроля достигало такого уровня, что в попытке управлять окружающей их средой и влиять на нее они прибегали к магическим и религиозным обрядам.

Скорость и виртуальность: каждая новая технология призвана обеспечить увеличение скорости действий. Изначально люди стремились научиться быстрее менять физическое местоположение, но в настоящее время конечная цель состоит в том, чтобы повысить скорость обмена информацией. Мы чувствуем это увеличение скоростей в своей повседневной жизни. Скорость современных технологий превышает естественную скорость людей, биологических организмов – это нелегко осмыслить, и возникает напряженность, которую необходимо снимать усилиями как отдельных граждан, так и сообществ. В цифровой среде пользователи и источники информации и объекты удалены друг от друга, в силу чего мы ощущаем оторванность от осязаемой реальности, а доверие и надежность становятся особенно важны. Возможно, самый масштабный переворот происходит в отношении того, как люди оценивают «реальные» и виртуальные объекты культуры. Иначе говоря, рассматривают ли люди, существующие в рамках отдельно взятой культуры виртуальные культурные объекты как ценные? Цифровые культурные объекты и модели

кажутся нам по природе своей неосязаемыми, а потому с легкостью можно счесть, что они не имеют особой значимости. Тем не менее в ближайшие десятилетия люди, скорее всего, признают, что цифровые действия, цифровые слова и цифровые объекты являются во всех отношениях реальными.

Многозадачность: на практике многозадачность означает решение (или возможность решения) нескольких задач одновременно. Типичными примерами тому являются потребление медиа и развлечения (Székely 2014). Переплетающиеся, одновременные действия дробят наше внимание, так что некоторые элементы легко можно упустить из виду. Возможность непрерывного присутствия в Сети позволяет нам вступать во взаимодействие с другими сразу в нескольких параллельных коммуникационных пространствах, результатом чего становится неизбежное «смешение» личной, групповой и массовой коммуникации. Сегодня можно говорить не только о фоновом медиапотреблении, но и о возникновении фоновой коммуникации, что позволяет пользователям одновременно присутствовать в различных коммуникационных пространствах благодаря широкополосному соединению. Многозадачность рассматривается двояко. С одной стороны, это, несомненно, ярко выраженное и неизбежное явление, которое в той или иной мере используется более или менее успешно различными гражданами, сообществами и, например, предприятиями. С другой стороны, многозадачность определенно рассеивает внимание, зачастую провоцируя появление псевдоразвлекательных программ, псевдорабочих процессов, неполноценного отдыха и фиктивных связей.

Использование микровремени: эта характеристика цифровой культуры приобретает все большее значение в связи с широким распространением смартфонов (и планшетных устройств). Данная технология обеспечивает постоянный доступ (это было в основном необходимо для того, чтобы входящие вызовы не прерывали запущенные процессы, например, чтение текста и игры). Одно из важных свойств мобильных игр – минимальное время, необходимое для загрузки, а в случае, если игра прерывается, процесс возобновляется в течение 1–2 секунд. Помимо игр, на мой взгляд, огромное значение имеют онлайн-чаты, которые требуют минимальных временных затрат. Смартфоны отображают входящие сообщения, так что пользователям не приходится постоянно ждать и отслеживать их. Мы видим, когда кто-то пишет нам сообщение, и можем быстро ответить на ходу или ожидая зеленого сигнала светофора. Потом в какой-то момент мы можем снова взглянуть на экран и проверить

ответ и т.д. Когда счет идет на микросекунды, человек вряд ли успеет заскучать и вынужден учиться концентрировать внимание на короткие промежутки времени. Таким образом, микровремя становится главным «противником» многозадачности: в условиях микровремени мы не производим несколько одновременных действий, а имеем дело с быстро прерывающимися последовательными и чередующимися процессами. Вполне возможно, что такая тенденция способна спровоцировать ослабление долгосрочной концентрации внимания.

Двойной круг цифровой культуры

В последнее десятилетие я исследовал различные явления, связанные с цифровой культурой. За эти годы я обнаружил, что 14 описанных в предыдущем разделе характеристик цифровой культуры могут образовывать сложную систему, содержащую динамические дихотомии, которые усиливают друг друга. Ситуации, возникающие в контексте цифровой культуры, являются результатом их взаимодействия и обусловлены свойствами этих элементов.

Для того чтобы представить эту систему графически, я задал оси между указанными выше характеристиками и создал два круга, каждый из которых отражает характеристики соответствующей оси. Поскольку дихотомии, содержащиеся в этих двух кругах, дополняют и уточняют друг друга, я очертил двойной круг, в котором положение каждого элемента тщательно выверено по отношению к парному для него элементу дихотомии, а также к другим элементам.

Эту модель я назвал двойным кругом цифровой культуры.

Характеристики разбиты на следующие пары:

- Интерактивность – Взаимосвязанность;
- Многозадачность – Использование микровремени;
- Устная грамотность – Отрыв от источника;
- Идентичность – Ненадежность;
- Восприятие – Опыт;
- Копируемость – Виртуальность;
- Долговременность – Мгновенность.

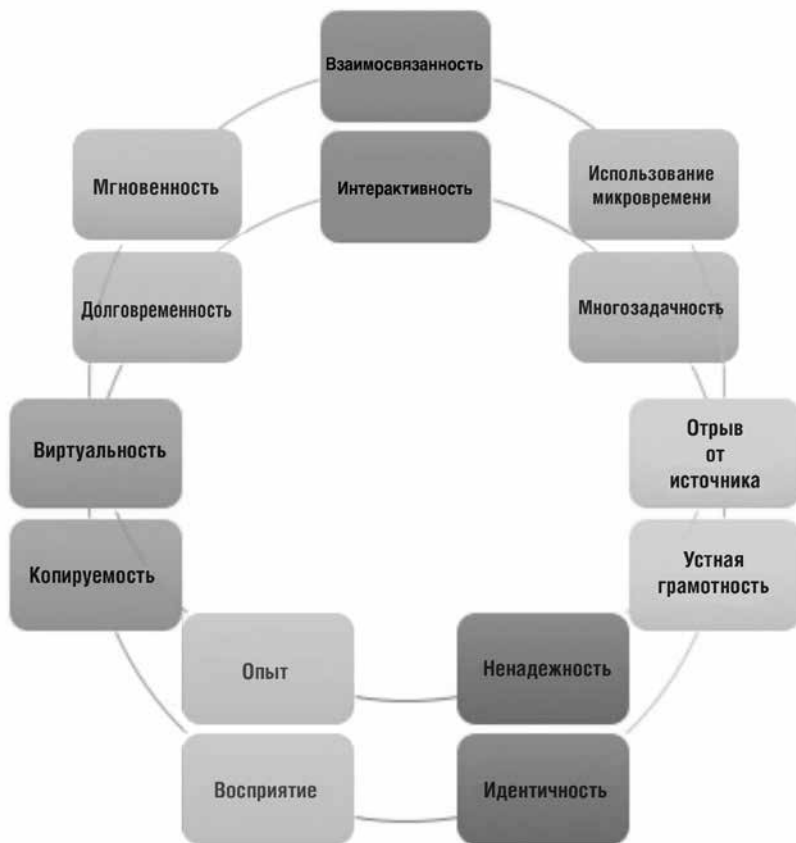


Рисунок 1. Двойной круг цифровой культуры

Использование различных цветов помогает лучше понять мою модель. Устная грамотность и отрыв от источника образуют дихотомию, которая должна разместиться на круге напротив пары «Мгновенность – Долговременность». В трехмерном варианте модели два круга располагаются не рядом, а друг над другом, однако на плоскости отразить такое расположение невозможно.

Категории многозадачности и использования микровремени оказывают схожий эффект, однако принцип их действия прямо противоположен, поскольку дробление времени влияет на восприятие и виртуальность.

Двойной круг цифровой культуры – это система интерпретации. Она призвана в первую очередь отразить многоуровневый и комплексный характер функционирования цифровой культуры, но ее можно в дальнейшем использовать и для анализа рамочной системы.

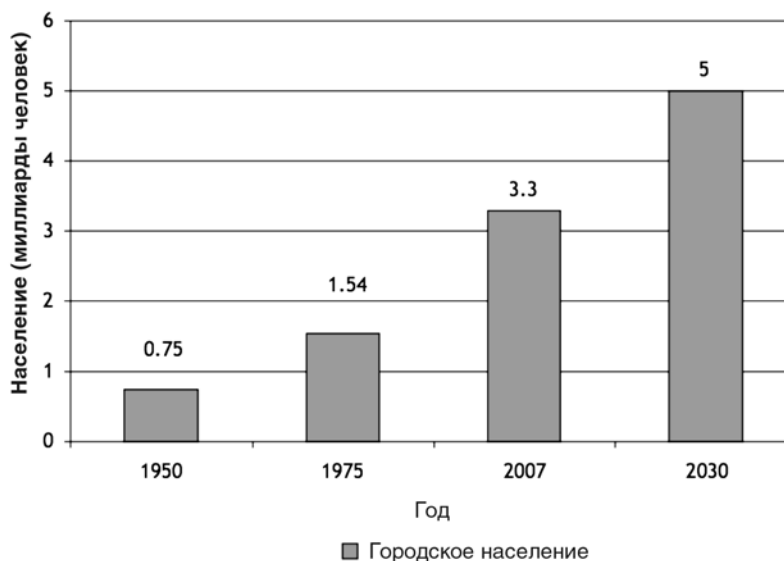
Изучение элементов двойного круга цифровой культуры можно и стоит продолжать. Мало того, что элементы двойной окружности образуют комплементарные пары (дихотомии), но и некоторые понятия сами по себе неоднозначны. Одним из таких понятий является скорость, учитывая, что к числу чрезвычайно значимых характерных особенностей современной цифровой культуры относятся замедление и неторопливость, а на противоположном полюсе – появление информационного общества.

Тенденция к урбанизации

Помимо проникновения ИКТ и цифровой культуры, на наше существование сегодня влияет еще несколько глобальных тенденций, одной из наиболее важных среди них является урбанизация. Впервые в истории человечества в городах сосредоточена половина населения мира (3,7 миллиарда человек), и к 2050 году этот показатель удвоится.

Таблицы, представленные ниже, иллюстрируют массовый прирост уровня урбанизации.

Население Земли, проживающее в городской местности в 1950–2030 годах¹⁸



¹⁸ Источник: Abdullah Baqui (2009) *Global Urbanization: Trends, Patterns, Determinants, and Impacts*, http://ocw.jhsph.edu/courses/urbanhealth/PDFs/Urban-sec2_Baqui.pdf, сmp. 6.

Прирост сельского и городского населения (миллиарды человек)¹⁹

	1950	1975	2007	2030
Сельское	1.77	2.52	3.3	3.29
Городское	0.75	1.54	3.3	5

По прогнозам, к 2030 году будет 41 город с населением свыше 10 миллионов. Это преимущественно города-государства XXI века, которые могут быть приравнены к странам не только из-за высокой плотности населения, но и за счет открывающихся в них культурных, интеллектуальных и экономических возможностей.

Прослеживается четкая тенденция: население нашей планеты все более стремительными темпами мигрирует в крупные и малые города. Таким образом, в будущем сообщества людей станут чрезвычайно многочисленными и люди будут существовать в рамках городской инфраструктуры в непосредственной близости друг от друга. Необходимость достижения и поддержания определенного качества жизни в таких густонаселенных сообществах порождает технологические и социальные проблемы, которые могут достичь в современную эпоху беспрецедентного уровня.

Функция цифровой культуры

Популярным трендом в развитии городов является появление «умных городов» (зонтичный термин). Такие города могут быть более безопасными, пригодными для жизни и перспективными. Не стремясь к глубокому анализу этой тенденции, отметим только, на что будут ориентированы умные города.

¹⁹ Источник: Abdullah Baqui (2009) *Global Urbanization: Trends, Patterns, Determinants, and Impacts* http://ocw.jhsph.edu/courses/urbanhealth/PDFs/Urban-sec2_Baqui.pdf, сmp. 7.



В умных городах первого и второго поколения основной упор будет делаться на технологические разработки, в том числе на энергетическую модернизацию зданий, установку интеллектуальных счетчиков и как можно большего числа всё более интеллектуальных датчиков, а также автоматизацию и инновации, главным образом в области энергетики и технологий перемещения. Хотя такие разработки, несомненно, впечатляют и имеют немалое значение, я считаю, что будущее умных городов определяют их жители. Технологические разработки слишком дорогостоящи, и, не считая первичных решений, на деле они увеличивают потребность в энергетических ресурсах и технологическую зависимость систем. По-настоящему эффективным и недорогим (а в развивающихся странах – вообще единственным) решением можно считать поддержание связи между людьми. Впервые в истории человечества лишь в цифровой культуре стало возможно обеспечить автоматизированную поддержку взаимодействия людей, в том числе не знакомых друг с другом лично. Основной функцией цифровой культуры становится превращение нас в согласованно действующие механизмы.

И можно утверждать, что эта функция успешно выполняется, ведь бизнес-модели и проекты информационного общества, реализуемые в последние годы на локальном уровне, ясно показывают, что такое сотруд-

ничество налажено. Побывать самому или с семьей в домах других людей или взять попутчика, отправляясь в поездку, можно было и раньше, но казалось невероятным, что это будут делать (особенно в таких масштабах, как сегодня) незнакомые друг с другом люди, которые могут получить автоматизированную поддержку, просто аутентифицируясь в мобильном приложении. Такие решения созданы не только для поездок и выбора места проживания, но и для сферы здравоохранения, систем безопасности и индустрии развлечений, а также для обмена культурными объектами и общинной кооперации (от детских садов до совместного использования систем ирригации). Цифровая культура внедрила и использует этот вид сплачивающей силы, в основе которой лежат автоматизация, высокоэффективное использование источников энергии и поддержание связи между людьми. Тем самым цифровая культура становится для горожан стратегией выживания.

Открытое правительство, открытые данные, открытые соединения

Характерная для цифровой культуры тенденция к превращению людей в сотрудничающие механизмы проявляется и в создании электронного правительства, а в его рамках – открытого правительства. Область особого внимания в том, что касается открытого правительства, – это открытое использование данных, обмен ими в неискаженном виде, а также удобство и простота работы с ними для граждан. Вне всякого сомнения, сбор данных, их совместное использование и прозрачность – это чрезвычайно важные аспекты открытого правительства. Тем не менее, на мой взгляд, еще более важную роль играют открытые соединения: в будущем первоочередной задачей правительства (органов самоуправления) станет подключение граждан к Сети с целью повысить качество их жизни. Совместное использование всеми гражданами защищенных и в то же время общедоступных, современных и достоверных баз правительственных данных вряд ли возможно, поскольку этому препятствуют проблемы правового, технологического характера, а также недостаточный уровень информационной грамотности. Решить данный вопрос можно, если правительства будут выступать в качестве владельцев данных и выполнять запросы граждан на поиск данных, то есть давать доступ не к базам данных, а к информации. Например, они могут предоставлять сведения о количестве проживающих на определенной улице людей с детьми школьного возраста или о количестве пенсионеров, которые работали учителями, и т.д. Подобная информация может дать толчок для объединения людей (или упрочить взаимосвязи между ними), что позволит создавать интеллектуальные города будущего. Следовательно, целью должно быть

не совместное использование данных, а предоставление достоверной информации и укрепление связей между людьми. В то же время для того, чтобы граждане смогли научиться грамотно задавать вопросы и успешно использовать уже существующие форматы цифрового сотрудничества, необходим высокий уровень медийной и информационной грамотности (МИГ). Повышение уровня МИГ будет приобретать всё большее значение в сфере образования и в общественных организациях как в развивающихся, так и в развитых странах.

Источники

1. Datta, S. (Ed.) (2011). *Economics: Making Sense of the Modern Economy*: John Wiley & Sons.
2. DeGusta, M. (2012). Are Smart Phones Spreading Faster than Any Technology in Human History? <http://www.technologyreview.com/news/427787/are-smart-phones-spreading-faster-than-any-technology-in-human-history/>.
3. Harnad, S. (1991). Post-Gutenberg Galaxy: The Fourth Revolution in the Means of Production of Knowledge. *Public-Access Computer Systems Review*, 2(1), 14.
4. Heller, E. G., Pongracz, P. C. (eds.) (2010). *Perspectives on Medieval Art*: GILES.
5. Kovarik, B. (2011). *Revolutions in Communication. Media History from Gutenberg to the Digital Age*. London: Bllomsbury Publishing.
6. Ong, W. J. (2010). *Szóbeliség és írásbeliség*. Budapest: Gondolat kiadó.
7. Rab, Á. (2004). Néprajz az információs társadalomban. *INFORMACIOS TARSADALOM*, 1, 11.
8. Russel, J. B. (2005). *Medieval Civilization*. Wipf and Stock Publishers.
9. Szécsi, K. N.-G. (ed.) (1998). *Szóbeliség és írásbeliség: A kommunikációs technológiák története Homérosztól Heideggerig*. Budapest: Áron Kiadó.
10. Székely, L. (2014). *Média multitasking. Az új generációk megváltozó médiafogyasztási és kommunikációs szokásairól*. <http://phd.lib.uni-corvinus.hu/766/> doi:10.14267/phd.2014015.

Александр Вячеславович ШАРИКОВ

Профессор Национального исследовательского
Университета «Высшая школа экономики»
(Москва, Россия)

Медийно-информационная грамотность и культура открытого правительства: общий генезис

Цель настоящей статьи – показать глубокую генетическую взаимосвязь между понятиями «медийно-информационная грамотность» и «культура открытого правительства», а следовательно, и необходимость их рассмотрения как двух элементов общего социально-динамического процесса.

Ключевые понятия

Понятие «медийно-информационная грамотность» складывалось постепенно, на протяжении многих лет и представляет собой результат синтеза множества концептов, отражающих уровень развития медиасферы в тот или иной исторический период. Начиная с конца XIX века, когда постепенно происходило становление кинематографа и радио, в мире возникла новая социально-культурная ситуация. Ее ключевая особенность – распространение новейших тогда способов организации и распространения информации, охвата ими все более широких слоев населения, начало перехода от доминировавшей письменно-печатной культуры, «Галактики Гутенберга», по известному выражению М. Маклюэна²⁰, к более сложному и разнообразному состоянию социокультурного универсума. Развитие этих технологических средств привело к попыткам осмыслить на новом витке проблемы циркулирования социальной информации.

Поскольку произошло расширение числа средств передачи информации, то встал вопрос об обобщенном рассмотрении такого рода средств, на что и указывает термин «медиа», вошедший в научный обиход в западных странах в современном понимании в первой четверти XX века (от лат. *media* – средства, множественное число от лат. слова *medium* – средство, посредник). В связке с ним появились термины «массовая коммуникация» и «аудитория» применительно к объектам, которые сейчас называют

²⁰ Маклюэн М. Галактика Гутенберга: Становление человека печатающего. – М.: Академический Проект: Фонд «Мир», 2005.

«средства массовой коммуникации» (СМК) или «средства массовой информации» (СМИ). До этого момента понятие «аудитория» применялось лишь к группам людей, слушающих устные выступления напрямую, без использования каких бы то ни было технических устройств, а выражения типа «читательская аудитория» или «аудитория газеты» выглядели как оксюморон. В самом деле, термин «аудитория» происходит от латинского слова *audio*, что означает *слушать*; но чтение газет предполагает не слуховое, а зрительное восприятие. А понятие «коммуникация» понималось как общение или сообщение. В СССР этот круг понятий был введен в научный обиход лишь в конце 1950-х – начале 1960-х годов.

Однако обобщенное понятие «медиа» выступало скорее умозрительным теоретическим конструктом, а на прикладном уровне распадалось на отдельные виды технических средств для социальной коммуникации – книги, газеты, журналы, фотографию, звукозапись, кинематограф, радиовещание – либо их комбинации. Когда речь шла об освоении населением этих средств, этих медиа, то в социально-педагогическом поле возникало очередное направление, заявлявшее о необходимости введения нового вида грамотности, которую обобщенно можно обозначить словосочетанием «парциальная грамотность». Первоначально грамотность предполагала умение читать и писать – это позволяло обращаться к письменным и печатным средствам. Но вот появляются новые технические средства передачи и хранения информации, и возникает потребность в грамотности соответствующего типа. В качестве примера рассмотрим, как возникло понятие кинограмотности как типичного социально-педагогического направления, связанного с освоением нового для 1920-х годов средства массовой коммуникации – кино, тогда нового вида медиа, чтобы понять, что аналогичные движения возникали всякий раз, когда научно-технический прогресс в обществе предлагал новые средства социальной коммуникации.

В самом конце XIX века появляется кинематограф, сначала воспринимаемый как некий аттракцион. Однако он быстро становится популярным зрелищем, собирает полные залы любопытствующих, и начинается бурное развитие этого вида медиа, появление кинолент различных жанров – документальных и постановочных. Кино начинают использовать в системах образования, снимают учебные фильмы. Усложняется язык кино, открываются разные приемы съемки, осваиваются такие понятия, как план, ракурс, монтаж. Возникает необходимость адекватного понимания кино-материалов. Поэтому уже в начале XX века начинаются разговоры о кинограмотности, о необходимости формирования с юного возраста умений и навыков грамотного восприятия кинолент. Возникает кинопедагогика

как специальное педагогическое направление. Вот, например, что писал Б. Н. Кандырин, отечественный кинопедагог, в 1929 году в журнале «Искусство в школе»:

«На основании постановлений московской конференции детско-школьная секция Московской губкомиссии²¹ ОДСК²² повела работу по плановому обслуживанию школьников киноуроками и художественными киноутренниками по Москве... Утренники обслуживаются специалистами-кинопедагогами, ведущими работу с детьми как в фойе, так и в зрительном зале... Обычно с детьми проводятся беседы о просмотренных картинах, любимых актерах, объясняется техника кинотрюков и т.п. Дети очень интересуются всеми вопросами кинематографии, и эти беседы всегда проходят с большим оживлением. Тут же в фойе развешаны плакаты и рисунки, подготавливающие ребят к восприятию фильма. Вся педагогическая работа в кинотеатре должна быть, как правило, тесно увязана с демонстрируемым фильмом и подготавливать к его лучшему усвоению»²³.

Из приведенной цитаты видно, что одна из ключевых задач формирования кинограмотности или – шире – задач кинообразования состоит в обучении умениям понимать язык киноискусства. Протицируем также А. В. Луначарского, видного советского государственного деятеля в сферах образования и культуры, который демонстрировал еще более широкое понимание кинограмотности. В статье «Кино в школе», вышедшей в 1928 году, Луначарский пишет:

«Кино в школе будет играть роль не только пассивного проецирующего инструмента, опирающегося на собственную или центральную фильмотеку; в мало-мальски хорошо поставленной школе должны производиться и киносъёмки, должно быть достигнуто умение составить собственную маленькую фильмотеку из работ исследовательских экспедиций школы...»²⁴

²¹ Губкомиссия – губернская комиссия. В тот период территориально-административной единицей в СССР были губернии – наследие царского периода. В 1929 году губернии были упразднены. На смену им пришли новые административные единицы – края, области, республики и др.

²² ОДСК – Общество друзей советского кино. – А. Ш.

²³ Кандырин Б. Н. Детское и учебное кино // Искусство в школе. 1929. №2–3. – С. 57–58.

²⁴ Луначарский А. В. Кино в школе // О воспитании и образовании: Избранные статьи / Под ред. А. М. Арсеньева и др. – М.: Педагогика, 1976. – С. 484–485.

То есть помимо формирования грамотного восприятия кинофильмов, здесь ставится также задача развития креативных навыков в области кино – формирования умений создавать киноматериалы.

Мы ограничимся примером кинограмотности. Важно, что такого рода процесс возникал всякий раз после появления и начала массового распространения очередного технического средства передачи и хранения информации. Аналогичным образом всякий раз возникало новое социально-педагогическое направление соответствующей «парциальной грамотности». Так возникли понятия «визуальная грамотность», «аудиовизуальная грамотность» и др. С массовым распространением телевидения в конце 1950-х – начале 1960-х гг. концепция «медиа» окончательно закрепились в социальных науках как обобщенная. О телевизионной грамотности как о специальной «парциальной грамотности» уже не стали говорить, а стали говорить о медиаграмотности, рассматривая необходимость формирования умений работать со всеми видами СМК, сочетая понимание «языков СМК» (язык печатных изданий, язык фотографии, язык кино, язык радио, язык телевидения) и различных креативных и коммуникативных компетенций, связанных с СМК. Так, к 1970-м годам сформировалась концепция медиаграмотности²⁵ или – шире – медиаобразования²⁶, которую соотносят с понятием «медиакультура». Развитие медиакультуры повлекло за собой необходимость возникновения и развития медиаобразования.

Аналогично происходило формирование концепции информационной грамотности, которая в большей степени связана с деятельностью библиотек, библиотековедением, информатикой, где в центре внимания оказались навыки поиска информации, ее обработки, хранения и использования. Эта концепция возникла в 1970-е годы и оказалась тесно связанной с рядом других «парциальных грамотностей», появившихся примерно в тот же период или несколько позже, – компьютерной грамотностью, интернет-грамотностью, электронной грамотностью, цифровой грамотностью и др. К началу XXI века количество «парциальных грамотностей» еще больше возросло, что привело к потребности в синтезе этих разноплановых направлений, поскольку было ясно, что речь идет об очень близких видах грамотности, в рамках которых происходит освоение компетенций при работе с разнообразными видами информации и участии в коммуникационных процессах, где используются технические средства, т.е. медиа. А значит, эти два направления следует объединить

²⁵ Houk A. S., Bogart C. L. *Media literacy: thinking about*. – Dayton, Ohio: Pfalaum/Standard, 1974.

²⁶ *Media education / ed. by Z. Morsy*. – Paris: UNESCO, 1984.

под неким зонтичным названием. Так появилась интегральная концепция медиа- и информационной грамотности. Благодаря усилиям многих исследователей и при активном участии программы ЮНЕСКО «Информация для всех» в 2012 году была создана Московская декларация – итоговый документ крупной международной конференции «Медиа- и информационная грамотность в обществах знания», проходившей в Москве 24–28 июня 2012 года под эгидой ЮНЕСКО²⁷. Там впервые было дано определение медиа- и информационной грамотности (которую несколько позже стали по-русски называть медийно-информационной грамотностью):

«Медиа- и информационная грамотность – это совокупность знаний, установок, умений и навыков, которые позволяют получить доступ к информации и знаниям, анализировать, оценивать, использовать, создавать и распространять их с максимальной продуктивностью в соответствии с законодательными и этическими нормами и с соблюдением прав человека»²⁸.

Понятие «культура открытого правительства». Понятие «открытое правительство» возникло в 1960–1970-е годы и связано с потребностью обществ в обеспечении системного устойчивого развития. Такой постановке вопроса на теоретико-методологическом уровне способствовала разработка системного подхода²⁹ и близкой к нему по идеологии кибернетики³⁰, в рамках которых доказывалось, что полноценное всестороннее развитие принципиально возможно лишь в открытых системах. При этом важнейшим условием системной открытости выступает полномасштабное циркулирование информации, выстраивание отрицательной обратной связи внутри системы. Замыкание системы, ее закрытость, попытки жестко ограничить информационные процессы и устранить обратную связь оборачиваются катастрофой для всей системы. Замкнутые, закрытые системы оказываются нежизнеспособными.

²⁷ *Медиа- и информационная грамотность в обществах знания / Сост. Е. И. Кузьмин и А. В. Паршакова. – М.: МЦБС, 2013.*

²⁸ *Там же, с. 376.*

²⁹ *См., напр.: Бергаланфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор // Исследования по общей теории систем. Сборник переводов / Общая редакция и вступительная статья В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина. – М.: Изд-во «Прогресс», 1969. – С. 23–82.*

³⁰ *См., напр.: Винер Н. Кибернетика и общество. – М.: Тайдекс Ко, 2002; Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. – М.: Наука, 1983; Винер Н. Моё отношение к кибернетике. Её прошлое и будущее. – М.: Изд-во «Советское радио», 1969 и др.*

Как было показано в ряде работ³¹, развитие человеческого общества в историческом масштабе шло по траектории от социальной замкнутости (первобытные формы, натуральное хозяйство и т.п.) ко все большей степени открытости. Более того, прямо признается, что «государство развития – это открытое государство»³², что без условия открытости развитие невозможно, государство обречено на стагнацию, а затем и деградацию.

Итак, открытость как принцип обеспечивает жизнеспособность общества и государства по отношению к внешней социальной среде. Однако тот же принцип справедлив и по отношению к подсистемам общества, поскольку постулаты системной теории равно применимы как к системам в целом, так и к их подсистемам. Следовательно, власть со всеми ее структурными компонентами, включая правительство, как подсистема государства также должна отвечать условиям открытости, информационного обмена с обществом и наличия отрицательной обратной связи.

Эти теоретические послышки в социальной практике принимают различные формы. Так, например, хорошо известно, что одним из следствий недостаточной открытости официальной информации для общества выступает коррупция. Каждое конкретное государство принимает те или иные антикоррупционные меры, но они не будут действенными, если не обеспечить открытость информации о доходах чиновников. Поддержание закрытости информации создает почву для расширения коррупционных процессов, что в крайних формах приводит к риску деградации общества и препятствует его развитию.

Считается, что вопрос об открытости официальной государственной информации для общества был поставлен еще в XVII–XVIII веках в ряде европейских стран. Эта идея впервые оказалась реализована на практике в Соединенных Штатах Америки, когда была принята первая поправка к Конституции США³³, которое закрепляет право граждан на получение информации. Однако эту поправку чаще всего увязывали с доступом к официальной информации со стороны СМИ и размещением основополагающих официальных документов (далеко не всех) в

³¹ См., напр.: Афанасьева О. В. *Закрытое государство и тупики цивилизации. Институциональный исторический анализ* // *Общественные науки и современность*. 2012. № 6. – С. 51–61; Афанасьева О. В. *Открытое государство как институт устойчивого развития* // *Общественные науки и современность*. 2013. № 2. – С. 60–71 и др.

³² Афанасьева О. В. *Открытое государство как институт устойчивого развития* // *Общественные науки и современность*. 2013. № 2. – С. 69.

³³ *Первая поправка к Конституции Соединенных Штатов Америки (the First Amendment to the United States Constitution)* была рассмотрена Конгрессом США в 1789 году и ратифицирована в 1791 году.

публичных библиотеках. Вопрос о возможности доступа к такого рода информации для всех граждан встал лишь в середине XX века. В дискуссиях на эту тему и возникло словосочетание «открытое правительство». Среди ранних документов, в названии которых фигурирует этот термин, отметим брошюру двух австралийских авторов К. Кэмерона и Д. Батлера, озаглавленную «Открытое правительство: до какой степени?»³⁴, а также работу американского юриста Дж. Ф. Каглера «Право знать в штате Нью-Джерси: доклад об открытом правительстве»³⁵. Им предшествовало принятие в 1966 году Конгрессом США документа, известного как «Акт о свободе информации»³⁶.

В России словосочетание «открытое правительство» стало широко употребляться лишь с 2011 года после того, как Управление Делами Президента Российской Федерации объявило о конкурсе на разработку портала «Открытое правительство»³⁷. До этого с 2000 года бытовал термин «электронное правительство», ставший часто употребляемым после запуска в 2002 году Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия». Программа была завершена в 2010 году³⁸. Главная цель программы определялась как «повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения»³⁹. Была создана масштабная инфраструктура, позволявшая гражданам получать информацию и взаимодействовать с властными структурами через Интернет.

Однако само по себе создание такой инфраструктуры оказалось условием необходимым, но не достаточным. Инициативы властных структур в России натывались на инертность граждан, которые не спешили осваивать новые технологические достижения. Стало ясно, что параллельно

³⁴ *Cameron, Clyde, Butler, David. Open government: to what degree? – Melbourne: Victorian Fabian Society, 1972.*

³⁵ *Kugler G. F. New Jersey's right to know : a report on open government. Trenton, New Jersey: Attorney General's Committee on the Right to Know, 1974.*

³⁶ *Freedom of Information Act. Washington, DC, 1966.*

³⁷ *Открытое правительство [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://open.gov.ru/>.*

³⁸ *ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/programs/6/>.*

³⁹ *Там же.*

с расширением технических возможностей, построением информационной системы необходимо формировать культуру использования новых достижений, что вылилось в концептуальное положение, которое и было обозначено словосочетанием «культура открытого правительства». Данное словосочетание постепенно приобретает концептуальный статус, и в последние годы наблюдается появление научных работ, где «культура открытого правительства» уже рассматривается как инструментальная исследовательская категория в контексте развития культуры гражданского общества⁴⁰.

Взаимосвязь понятий «медийно-информационная грамотность» и «открытое правительство»

Обратим внимание на хронологическую близость появления понятий «открытое правительство» и «медиаграмотность». Оба в названиях публикаций датируются началом 1970-х годов. За этим видится не просто совпадение дат, но общий генезис этих двух категорий. Для доказательства этого тезиса обратимся к теоретической модели выдающегося норвежского исследователя Йохана Галтунга, известной под названием «Треугольник Галтунга»⁴¹ (см. рис. 1).

Суть модели состоит в том, что средства массовой информации существуют как связующий компонент социальной системы, обеспечивающий взаимодействие между тремя макросоциальными субъектами: государством (властью), рынком (капиталом) и гражданским обществом. Развитие каждого из этих макросоциальных субъектов невозможно автономно, без развития остальных. Развитие медиасферы должно происходить конгруэнтно развитию и рыночных структур, и государственных институтов, и гражданского общества.

⁴⁰ См., напр.: Черкасов К. В., Захаревич Д. А. *Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России* // *Правовая культура*. 2015, № 3 (22). – С. 21–29; Петрова А. С. *Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества* // *Управленческое консультирование* // 2014. № 6 (66). – С. 154–160 и др.

⁴¹ Galtung, J. *State, Capital, and the Civil Society: The Problem of Communication* // Vincent, R., Nordenstreng, K., Traber, M. (eds.). *Towards Equity in Global Communication: MacBride Update*. Cresskill, 1999, pp. 3–21.

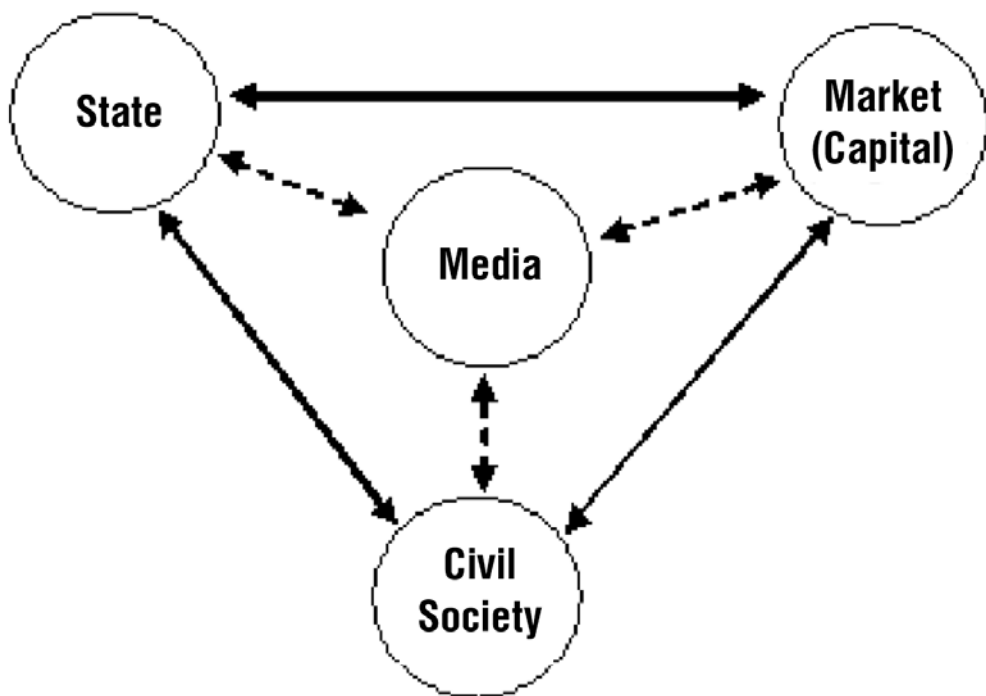


Рисунок 1. Треугольник Галтунга. СМИ (Media) располагаются внутри условного треугольника, сторонами которого выступают социальные макросубъекты: государство (State), рынок или капитал (Market or Capital) и гражданское общество (Civil Society)

Если рассмотреть историю человеческого общества, то в качестве одной из генеральных линий развития следует отметить тенденцию ко все большей открытости общества, что проявляется во все большей открытости его компонентов. Так, первобытное общество представляло собой закрытое социальное пространство, в основе которого было натуральное (закрытое) хозяйство. По мере исторического развития происходило становление обществ, взаимодействующих между собой путем товарного обмена, что означало повышение степени их открытости. Современное состояние человеческого общества приводит к формированию глобальной экономики, в которой существование закрытых, изолированных обществ становится невозможным. Если такие общества и сохраняются, то потенциал их развития оказывается резко ограниченным.

Опираясь на модель Галтунга, можно заключить, что общая тенденция к открытости должна заключаться в стремлении ко всё большей открытости и государства, и рынка, и гражданского общества, и самих средств массовой информации.

Одним из проявлений тенденции к большей открытости СМИ является становление медиаобразования. Схематично данный процесс можно описать следующим образом. Развитие некоей социальной сферы, в нашем случае медиасферы, возможно лишь через ее расширение. Расширение требует привлечения новых людей, работающих в медиасфере, что приводит к необходимости, с одной стороны, подготовки все новых и новых специалистов в области медиа, а с другой стороны – просвещения широкой публики, формирования представлений у населения о медиасфере, закономерностях ее функционирования в рамках социальной системы. А это и означает стремление к большей открытости.

Интеграция медиасистем с цифровыми информационными системами неизбежно приводит к появлению интеграционных процессов в области образования, возникновению предпосылок для появления медийно-информационной грамотности. А общественная востребованность открытости информации, традиционно связанной с деятельностью государственных структур, означает также необходимость включения в понятие медийно-информационной грамотности компетенций работы с информацией нормативно-правового характера. И если вернуться к определению медиа- и информационной грамотности, зафиксированному в Московской декларации, то среди прочих элементов следует акцентировать: во-первых, получение доступа к информации о деятельности правительства и других властных структур, в том числе нормативно-правовой; во-вторых, анализ, оценку и использование такого рода информации; в-третьих, умение создавать на этой основе новую информацию и распространять ее.

В сообщении Н. И. Гендиной прозвучало предложение соединить понятия «медийно-информационная грамотность» с концептом «гражданская грамотность» и назвать новый вид грамотности «медийная, информационная и гражданская грамотность», используя его как зонтичный термин. Не могу не высказать свое мнение на этот счет.

Несмотря на защищаемый мною тезис о том, что понятия «медиаграмотность» и «открытое правительство» имеют общий генезис, я выступаю против дальнейшего размывания недавно концептуально сформированного понятия «медийно-информационная грамотность», поскольку общий генезис еще не означает ни тождество этих понятий, ни необходимость

их объединения. Имеет смысл лишь признать их генетическую связь, а на операционально-смысловом уровне – необходимость взаимного учета.

Ведь, говоря о разновидностях медийно-информационной грамотности, мы подразумеваем, что речь идет о процессах информационно-коммуникационной природы, в то время как «гражданская грамотность» выходит за рамки информационно-коммуникационных процессов и предполагает также обучение формам реального, так сказать «материализованного» социального действия.

Поле медийно-информационной грамотности и без того перегружено, как выразился А. Букхорст, разного рода «подругами медиаграмотности»⁴², которые продолжают множиться. И как не вспомнить знаменитый философский принцип, известный как «бритва Оккама»: «*Numquam ponenda est pluralitas sine necessitate*», что в одном из вариантов перевода звучит так: «Сущности не следует умножать без необходимости»⁴³.

Сейчас в российском интернет-сообществе активно обсуждается необходимость мониторинга так называемой «цифровой грамотности» населения. В 2015 году в Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) совместно с Российским центром интернет-технологий (РОЦИТ) был организован проект «Индекс цифровой грамотности»⁴⁴. Одним из результатов данного проекта была разработка универсальной четырехфакторной модели цифровой грамотности⁴⁵, суть которой сводится к выделению четырех факторов, образованных двумя семантическими конструктами: «техничко-технологическое/социогуманитарное» и «возможности/угрозы» (см. рис. 2). Первый конструкт подчеркивает важность как содержательного, так и инструментального освоения цифровых технологий, второй основывается на идее развития, которое может быть как усилено открывающимися возможностями, так и заторможено либо остановлено при наличии угроз. Тогда можно выделить, с одной стороны, два поля возможностей (содержательно-коммуникативные и технико-технологические), а с другой – два поля угроз (социопсихологические и технико-технологические).

⁴² Букхорст А. Медиа- и информационная грамотность и ее «подруги» // Медиа- и информационная грамотность в обществах знания / Сост. Е. И. Кузьмин и А. В. Паршакова. – М.: МЦБС, 2013. – С. 35–44.

⁴³ Цит. по: Смирнов Г. А. Оккам // Новая философская энциклопедия. Т. 3. – М.: Мысль, 2010. – С. 142.

⁴⁴ Голубовская Т., Гребенников С., Капустинский Я. и др. Индекс цифровой грамотности. – М.: РОЦИТ, 2015.

⁴⁵ Шариков А. В. О четырехкомпонентной модели цифровой грамотности // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14, № 1. – С. 87–98. Электронная версия: <https://www.hse.ru/mag/jsp/2016-14-1.html>.



*Рисунок 2. Четырехфакторная модель цифровой грамотности
(А. В. Шариков, 2016)*

Однако, с нашей точки зрения, цифровая грамотность представляет собой лишь разновидность медийно-информационной грамотности, одну из «подруг» последней, и потому четырехфакторная модель применима и в общем случае. Она выступает как универсальная теоретическая модель медийно-информационной грамотности.

Если вернуться к обсуждению взаимосвязи медийно-информационной грамотности и проблемы «культуры открытого правительства», то все, что связано с последней, будет принадлежать полю содержательно-коммуникативных возможностей.

Подведем итоги. Мы показали, что понятия «медийно-информационная грамотность» и «культура открытого правительства» имеют общий генезис, обусловленный тесной взаимосвязью между четырьмя социальными макросубъектами: средствами массовой информации, находящимися в «треугольнике Галтунга», который образован государством, капиталом и гражданским обществом. Формирование культуры открытого правительства отражает одну из сторон этого треугольника – связь между государ-

ством и гражданским обществом. Однако развитие общества происходит таким образом, что ни один из перечисленных макросубъектов не может развиваться без развития остальных. Развитие медиасферы, которое обуславливает развитие медийно-информационной грамотности, происходит конгруэнтно развитию остальных компонентов. Это, собственно, и означает, что между процессами формирования культуры открытого правительства и развитием медийно-информационной грамотности существует тесная связь. На это также указывает и одновременное появление в конце 1960-х – начале 1970-х годов публикаций в научной литературе, вводящих, с одной стороны, термин «открытое правительство», а с другой – термин «медиаграмотность».

В то же время общий генезис понятий «медийно-информационная грамотность» и «культура открытого правительства» не означает их тождество и необходимость объединения под единым зонтичным термином «медийная, информационная и гражданская грамотность». Если категории «медиа» и «информация», а также производная от них «медийно-информационная грамотность» имеют общую информационно-коммуникационную природу, то понятие «гражданская грамотность» выходит далеко за пределы информационно-коммуникационных процессов в сторону реального социального действия.

Источники

1. Афанасьева О. В. Закрытое государство и тупики цивилизации. Институциональный исторический анализ // *Общественные науки и современность*. 2012. № 6. – С. 51–61.
2. Афанасьева О. В. Открытое государство как институт устойчивого развития // *Общественные науки и современность*. 2013. №2. – С. 60–71.
3. Бертуланфи Л. фон. Общая теория систем: критический обзор // *Исследования по общей теории систем. Сборник переводов / Общая редакция и вступительная статья В. Н. Садовского и Э. Г. Юдина*. – М.: Прогресс, 1969. – С. 23–82.
4. Букхорст А. Медиа- и информационная грамотность и ее «подруги» // *Медиа- и информационная грамотность в обществах знания / Сост. Е. И. Кузьмин и А. В. Паршакова*. – М.: МЦБС, 2013. – С. 35–44.
5. Винер Н. *Кибернетика и общество*. – М.: Тайдекс Ко, 2002. – 182 с.

-
6. Винер Н. Кибернетика, или Управление и связь в животном и машине. – М.: Наука, 1983. – 343 с.
 7. Винер Н. Мое отношение к кибернетике. Её прошлое и будущее. – М.: Советское радио, 1969. – 25 с.
 8. Голубовская Т., Гребенников С., Капустинский Я. и др. Индекс цифровой грамотности. – М.: РОЦИТ, 2015. – 53 с.
 9. Ирхин Ю. В. «Электронное правительство» и социум: попытка системного сравнительного анализа // Полития: Анализ. Хроника. Прогноз (Журнал политической философии и социологии политики). 2005. № 1. – С. 123–143.
 10. Кандырин Б. Н. Детское и учебное кино // Искусство в школе. 1929. №2–3. – С. 57–58.
 11. Луначарский А. В. Кино в школе // О воспитании и образовании: Избранные статьи / Под ред. А. М. Арсеньева и др. – М.: Педагогика, 1976. – 634 с.
 12. Маклюэн М. Галактика Гутенберга: Становление человека печатающего. – М.: Академический проект: Фонд «Мир», 2005. – 496 с.
 13. Медиа- и информационная грамотность в обществах знания / Сост. Е. И. Кузьмин и А. В. Паршакова. – М.: МЦБС, 2013. – 384 с.
 14. Нисневич Ю. А. «Электронное правительство» как постиндустриальная философия государственного управления // Теория и практика общественно-научной информации. 2004. № 19. – С. 153–170.
 15. Петрова А. С. Система «Открытое правительство» как фактор формирования гражданской культуры современного российского общества // Управленческое консультирование // 2014. №6 (66). – С. 154–160.
 16. Смирнов Г. А. Оккам // Новая философская энциклопедия. Т. 3. – М.: Мысль, 2010. – С. 142–144.
 17. Соустин Ю. В. Концепция «электронного правительства» и возможности ее реализации в российских условиях // Вестник Оренбургского государственного педагогического университета. Электронный научный журнал. 2005. №1. – С. 40–47.
 18. Черкасов К. В., Захаревич Д. А. Культура открытости власти как инструмент совершенствования государственного управления в современной России // Правовая культура. 2015. №3 (22). – С. 21–29.

-
19. Шариков А. В. О четырехкомпонентной модели цифровой грамотности // Журнал исследований социальной политики. 2016. Т. 14. № 1. – С. 87–98. Электронная версия: <https://www.hse.ru/mag/jsps/2016-14-1.html>.
 20. Cameron, C., Butler, D. Open government: to what degree? Melbourne: Victorian Fabian Society, 1972. 19 p.
 21. Galtung J. State, Capital, and the Civil Society: The Problem of Communication // Vincent, R., Nordenstreng, K., Traber, M. (eds.) Towards Equity in Global Communication: MacBride Update. Cresskill, 1999, pp. 3–21.
 22. Houk A. S., Bogart C. L. Media literacy: thinking about. Dayton, Ohio: Pfalaum/Standard, 1974. 115 p.
 23. Kugler G. F. New Jersey's right to know: a report on open government. Trenton, New Jersey: Attorney General's Committee on the Right to Know, 1974. 202 p.
 24. Media education / ed. by Z. Morsy. Paris: UNESCO, 1984. 406 p.
 25. Metcalfe D. J. The Presidential Executive Order on the Freedom of Information Act // 4th International Conference of Information Commissioners. Manchester, 2006, pp. 52–74.

Мохаммед ЭЛЬ ГИНДИ

Ведущий телеканала «Al Kahera Wal Nas», эксперт в сфере ИКТ
(Каир, Египет)

Медиа на Ближнем Востоке и информационная грамотность в эру цифровых технологий – взгляд из Египта

Информация – это главная валюта демократии.

Томас Джефферсон

Любому здоровому демократическому обществу жизненно важно, чтобы члены его обладали высоким уровнем информационной грамотности. Однако следует учитывать, что с течением времени семантика самого термина «информационная грамотность» довольно сильно изменилась. Впервые в оборот его ввел в 1974 году Пол Зурковский, в то время возглавлявший Ассоциацию информационных индустрий США⁴⁶. С точки зрения Зурковского, «информационно-грамотными людьми можно считать тех, кто обучен применять информационные ресурсы в работе. Тех, кто освоил методы и навыки, необходимые для использования первоисточников, а также широкого круга информационных инструментов при моделировании информационных решений своих [профессиональных] задач»⁴⁷.

В 80-е годы XX века стало очевидно, что компьютеры и компьютерные технологии превращаются в мощные инструменты поиска и обработки данных. А благодаря дальнейшему прогрессу в области вычислительной техники появились и новые концепции информационной грамотности.

Медиаграмотность в Египте

В египетских школах история медийно-информационной грамотности восходит к последней трети XIX века. В апреле 1870 года Министерство образования Египта начало выпуск первой школьной газеты, получившей название «Равдат аль-мадарес аль-масрия» (Rawdat Al Madaress Al Masriya)⁴⁸. Это периодическое издание было новаторским проектом тогдашнего министра образования, Али Паши Мубарака, одного из самых

⁴⁶ Zurkowski, P. *National Forum on Information Literacy*, <http://infolit.org/>.

⁴⁷ Там же.

⁴⁸ Desouky, S. (2010). *Media literacy in the elementary education in the globalization age.1. Alexandria: Dar elgamaa elgadida. Print.* (Арабоязычное издание, переведено на английский автором доклада – Прим. переводчика.)

влиятельных и талантливых египетских реформаторов своего времени. Газету распространяли по всем школам страны, дабы способствовать развитию научных знаний и искусств. В ту пору школьное вещание являлось инструментом, с помощью которого ученики могли выражать свои взгляды и суждения. Они также учились создавать и представлять публике свой авторский информационный продукт.

Хотя развитие медийной грамотности и началось в Египте уже довольно давно, формального школьного образования в этой области до сих пор не существует. Даже в рамках высшей школы всё еще нет внятной программы по данному предмету. Отсутствие развитого медийно-информационного сознания создает пограничные ситуации, и находятся те, кто этим активно пользуется. Обыватели, не обладающие достаточным уровнем информационной культуры, становятся крайне уязвимы: они легко ведутся на обман и сами могут представлять опасность для общества, в котором живут. Провал так называемой «Арабской весны» и последующий подъем терроризма в регионе наглядно показывают, насколько опасна может быть медийно-информационная безграмотность.

Египет в эру цифровых технологий

Для формирования мироустройства в XX веке ключевым фактором стала нефть. А в веке XXI определяющую роль будут играть наука, технологии и информация. Этот век будут формировать информационные потоки и специалисты в области данных. Данные уже окрестили новой нефтью, и такое сравнение представляется особенно верным при рассмотрении роли Интернета и других телекоммуникационных технологий в современном мире⁴⁹. Информация сегодня необходима нам в качестве топлива, как бензин или дизель для конвенционального автомобиля. Не будь у нас этого горючего, соцсеть «Facebook» была бы самой обычной веб-платформой, а «Google» никогда бы не превратился в крупнейший поисковик мира, приносящий многомиллиардную прибыль.

В XXI веке умение собирать и глубоко анализировать мультидисциплинарные «большие данные» станет трансформирующим фактором и для самого человечества, и для его среды обитания. То бесчисленное количество информации, которое в наши дни производится и репродуцируется в киберпространстве, создает у людей чувство, что они на многое способны. Если говорить о Египте, то здесь количество интернет-поль-

⁴⁹ Журнал «Forbes», 2 апреля 2012 года, <http://www.forbes.com/sites/perryrotella/2012/04/02/is-data-the-new-oil/#8cfd7c777a9a>.

зователей с каждым годом заметно прирастает. По данным доклада, опубликованного Министерством информационных технологий и связи в мае 2016 года, количество подписчиков мобильной связи в стране выросло с 94,1 миллиона человек в январе этого года до 94,6 миллиона в феврале⁵⁰. С другой стороны, в докладе отмечается значительное увеличение количества интернет-пользователей, с 26,2 миллиона в январе до 33,2 миллиона в феврале. Значителен и рост числа пользователей мобильного Интернета – в феврале этот показатель достиг 25,7 миллиона (на 30% больше по сравнению с предыдущим месяцем, когда он составлял 19,7 миллиона). Приведенные цифры свидетельствуют о том, что мобильные технологии стали важнейшим фактором расширения интернет-аудитории в Египте. К тому же мобильные устройства способствовали увеличению круга пользователей и подписчиков соцсетей – благодаря всё более широкому использованию мобильных приложений⁵¹.

Согласно исследованию MIDEAST Media, проведенному в 2015 году Северо-Западным университетом Катара, в Египте самым популярным мессенджером среди мобильных приложений для смартфонов является «Facebook», а второе место занимает «WhatsApp»⁵². Традиционные медиа, включая газеты, утратили монополию на новости, и за актуальной информацией люди теперь всё больше обращаются к онлайн-ресурсам. Благодаря Интернету произошли существенные изменения в коммуникации и распространении информации в современном мире. Он создал новые каналы для связи между людьми и для социальной самоорганизации. Одним из удивительнейших примеров таких каналов являются соцсети, особенно «Facebook». Он возник в 2004 году и с тех пор многое изменил в том, как люди общаются между собой, в том, как маркетологи продают товар, в том, как власти контактируют с обществом... Он даже сыграл свою роль в гражданских протестах и революциях. Хотя концепцию «Фейсбук-революции» и есть за что критиковать, соцсети определенно стали главным инструментом самоорганизации и мобилизации людей во время так называемой «Арабской весны».

⁵⁰ См. краткий обзор показателей развития информационно-коммуникационных технологий, подготовленный Министерством информационных технологий и связи Арабской Республики Египет (ICT Indicators in Brief, Egypt's Ministry of Communications and Information Technology), <http://www.mcit.gov.eg/Indicators/indicators.aspx>.

⁵¹ Там же.

⁵² 2015 MIDEAST Media survey by Northwestern University, Qatar: <http://www.mideastmedia.org/survey/2015/chapter/social-media.html>.

Возникновение гражданской журналистики и рост медиаграмотности

В ближневосточном регионе молодые люди до 30 лет составляют около 50–65% населения⁵³. Страны арабского Востока сейчас страдают от самой высокой в мире безработицы среди молодежи. В 2016 году общий уровень безработицы в Египте, например, достигал 12,7%⁵⁴, а среди молодежи (от 15 до 29 лет) этот показатель был в два с лишним раза больше – 27,3%⁵⁵. В большинстве государств региона молодые люди отстранены от участия в формальной политике независимо от конъюнктуры. В условиях политического и экономического кризиса и одновременно с этим растущего проникновения Интернета представители египетской и, шире, арабской молодежи стали всё чаще высказывать свои политические взгляды в виртуальном пространстве. В 2003 году началась война в Ираке, и описания событий иракскими блогерами стали привлекать к себе международное внимание, вдохновляя других людей на то, чтобы создавать собственные «живые журналы». Но тогда блогосфера была, в основном, англоязычной и Египет еще не охватывала. Имеющая доступ к Интернету египетская молодежь стала использовать киберпространство для того, чтобы выражать свои политические взгляды, или как оружие оппозиции, только с 2005 года. На этом этапе и началась трансформация блогеров страны в гражданских журналистов.

Согласно исследованию, проведенному Центром Беркмана по изучению Интернета и общества при Гарвардском университете, египетские блогеры чаще других посвящали свои материалы политике⁵⁶. Более того, газеты и другие традиционные медиа тоже принялись публиковать собственные комментарии и делать посты в Сети. Большинство блогерских постов выходило с видеороликами канала «YouTube» и со ссылками на статьи в Википедии⁵⁷. Ролики эти снимались в основном на камеры мобильных телефонов. С 2006 по 2008 годы египетская молодежь массово

⁵³ Fuller, Graham E., *Brookings Institute (June 2013). The Youth Factor: The New Demographics of the Middle East and the Implications for U.S. Policy*, <http://www.brookings.edu/research/papers/2003/06/middleeast-fuller>.

⁵⁴ По данным компании «Trading Economics», <http://www.tradingeconomics.com/egypt/unemployment-rate>.

⁵⁵ По данным Центрального агентства по гражданской мобилизации и статистике (Central Agency for Public Mobilization and Statistics), <http://www.capmas.gov.eg>.

⁵⁶ Центр Беркмана по изучению Интернета и общества (Berkman Center For Internet & Society), *Mapping the Arabic Blogosphere: Politics, Culture and Dissent*, https://cyber.law.harvard.edu/publications/2009/Mapping_the_Arabic_Blogosphere.

⁵⁷ Там же.

использовала телефоны с функцией фото- и видеосъемки, чтобы фиксировать то, что происходит на улице, а затем отправлять этот визуальный контент блогерам для размещения в их блогах или на «YouTube». Последующее перетекание новостей из блогов и «YouTube» в традиционные медиа усилило эффект; новая новостная журналистика и новые инструменты для новых средств информации оказались тогда в центре внимания.

В 2008 году египетский блогер, известный под именем Ваель Аббас⁵⁸, опубликовал на «YouTube» ролик с таким заголовком: «Бент аль-Паша: дочь паши наводит ужас на людей на улице» («Bent El Pasha», The Pasha's Daughter is Terrifying People on the Street)⁵⁹. Этот видеоролик со скоростью вируса распространился по Сети через посредство блогеров и интернет-пользователей, а потом попал в традиционные СМИ, включая газеты. Видеоматериал был снят на камеру мобильного телефона и послан блогеру, который затем опубликовал контент у себя в блоге и на «YouTube». Данный случай ознаменовал собой очень важный сдвиг в работе медиа, который серьезнейшим образом изменил египетскую журналистику. Любой человек с мобильной камерой и доступом в Интернет отныне получал возможность продемонстрировать свои фото и видео в так называемых мейнстримных СМИ.

С тех пор непрофессиональные журналисты стали не только участниками новостей, но и создателями журналистского контента. А при нынешней развитости технологий гражданским журналистам открылось еще больше возможностей, так как теперь самый обычный человек может запечатлеть какое-то событие на цифровую камеру и затем виртуально распространить свой видео- или фоторепортаж по всему миру. Вот что отмечает в этой связи профессор Йочай Бенклер, сотрудник Гарвардской школы права и Центра Беркмана по изучению Интернета и общества: «Любой человек, обладающий информацией, может связаться с любым другим человеком (при обоюдном желании). А любой, кто хочет, чтобы некая информация получила в определенном контексте определенный смысл, может ей этот смысл придать. Высокие капитальные затраты, которые прежде были предпосылкой для сбора, обработки и передачи информации, знаний и культуры, теперь распределяются по социуму тонким слоем»⁶⁰.

⁵⁸ *Прежний блог Ваэля Аббаса:* <http://misrdigital.blogspot.com/>.

⁵⁹ *Исходный видеоролик с 2008 года. [Электронный пецурп]* <https://www.youtube.com/watch?v=hE4-E63ok0>.

⁶⁰ *Benkler, Y. (2006). The Wealth of Networks, How Social Product Transforms Markets and Freedom.*

Столкнувшись с новым феноменом, традиционные медиа вынуждены были поменять свою привычную программную сетку. Спутниковые телеканалы стали включать в свои программы специальные рубрики для блогеров. Телеканал «Al Jazeera», базирующийся в Катаре, первым представил своей аудитории блогеров как журналистов нового поколения. В 2005 году он показал документальный фильм о египетских блогерах под названием «Блогеры, оппозиция и новый голос» (Bloggers, Opposition and a New Voice)⁶¹. В 2008 году за этим фильмом последовал еще один на ту же тему, что значительно увеличило осведомленность широкой общественности о блогерстве и его политическом влиянии⁶².

Важно учитывать, однако, что блогеры в большинстве своем не имеют профессионального образования и недостаточно освоили те важные роли, которые независимые медиа призваны играть в деле обеспечения публичной отчетности и прозрачности органов государственной власти. Отсутствие должной подготовки – это проблема не только гражданских журналистов, но и в целом всего общества, которое становится более уязвимым к информационным манипуляциям и обману. Чтобы помочь решить эту проблему, ЮНЕСКО в сотрудничестве с Фондом Томсона и Ассоциацией теле- и радиовещателей Британского Содружества наций разработало справочник, который рассказывает гражданским журналистам не только о том, «где и как добывать нужную информацию», но и «каким образом оценивать и проверять собранные данные»⁶³. Кроме того, Международный центр для журналистов (International Center for Journalists (ICFJ)) создал специальный онлайн-гид для блогеров, призванный помочь гражданским журналистам улучшить качество контента, который они создают и выкладывают в Сеть⁶⁴. В самом же Египте пока не предпринимается видимых усилий к тому, чтобы повысить качество гражданской журналистики и осведомленность общественности о медийной грамотности.

⁶¹ *Bloggers, 2006* («Блогеры; год 2006»). Пресс-релиз о фильме: <http://www.aljazeera.net/programs/infocus/2006/5/28/%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%AF%D9%88%D9%86%D9%88%D9%86-%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A8-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B9%D8%A7%D8%B1%D8%B6%D8%A9-%D8%A8%D8%B5%D9%88%D8%AA-%D8%AC%D8%AF%D9%8A%D8%AF>.

⁶² *Al Jazeera Bloggers Documentary* (Документальный фильм о блогерах производства компании «Al Jazeera»): <https://www.youtube.com/watch?v=dfEgQyOGT7A>.

⁶³ *The Net for Journalists: A practical guide to the Internet for journalists in developing countries*, UNESCO, Paris, 2006.

⁶⁴ *Online Free guides*: <http://www.icfj.org/resources>.

Слухи, дезинформация и новые медиа

Нынешние конфликты и кризис на Ближнем Востоке – это одна из основных причин, по которым в соцсетях активно распространяются слухи, фейковые новости и разного рода пропагандистский контент. Люди стремятся понять, что в действительности происходит, но не имеют для этого достаточно информации. Тогда, чтобы помочь заполнить информационные лакуны в условиях кризиса и непрозрачного госуправления, и запускаются разнообразные слухи.

Американский социолог японского происхождения Тамотсу Шибутани в одной из своих работ перечисляет аудитории, в которых, по его мнению, слухи и дезинформация множатся особенно легко: «Люди, в течение длительного времени находившиеся в стрессовой ситуации, – те, кто пережил авианалеты, эпидемию, оккупацию вражеской армией... Уставшее от тяжелой войны гражданское население, заключенные в концентрационном лагере, жители регионов с высокой межэтнической напряженностью...»⁶⁵

К сожалению, многие журналисты склонны достоверным новостям предпочитать слухи. В Египте в связи с сокращением в последние годы тиражей периодических изданий некоторые газеты стали наращивать свое присутствие в Сети и теперь ищут альтернативные источники дохода с помощью «Google AdSense» и других рекламных платформ. Чтобы генерировать дополнительный интернет-трафик, редакторы и репортеры часто размещают на своих веб-страницах непроверенные новости и стараются привлечь к себе внимание через соцсети и другие онлайн-медиа.

Слухи и неverified новости обыкновенно бывают представлены вне контекста; в подобных недостоверных публикациях, как правило, остаются за кадром такие важнейшие элементы качественного журналистского материала, как первоисточник информации. Вместо этого авторы ссылаются на «незванные источники», «авторитетные источники», «официальные лица, предоставившие сведения на условиях анонимности» и прочее.

Один из конкретных случаев распространения слухов и непроверенных новостных историй пользователями соцсетей – это новость про рейс Египетских авиалиний MS804. В четверг 19 мая в 23:09 осуществлявший данный рейс самолет вылетел из парижского аэропорта Шарль де Голль (Charles de Gaulle) по направлению к Каиру, где его прибытия ожидали ночью, в 3:55. Однако в 02:45 он исчез с экранов радаров авиадиспетчеров

⁶⁵ Shibutani, T. (1966). *Improvised News: A Sociological Study of Rumor*, Bobbs-Merrill, Indianapolis, USA.

Греции и Египта, упав в Средиземное море в египетских территориальных водах на расстоянии примерно 15 км от берега⁶⁶.

На момент написания данной статьи нет никаких официальных сведений относительно того, как и почему самолет потерпел крушение. Но событие это с самого начала привлекло к себе внимание всего мира, что породило нескончаемый поток публикаций на тему, для которых журналисты брали, не проверяя на достоверность, любую информацию, которую им удавалось раздобыть, вкуче с досужими версиями катастрофы от первого попавшегося «эксперта».



Выше представлен скриншот видео, которое опубликовали у себя на веб-сайтах многие египетские газеты. Видео сопровождалось пояснениями, что будто бы снял его какой-то свидетель-грек и что первыми контент показали в эфире греческие СМИ. На сайте одной из газет материал появился под сбивающим с толку заголовком: «Падение египетского самолета в Средиземное море – видео с места события»⁶⁷.

⁶⁶ Би-Би-Си, 19 мая 2016 года, «Самолет, выполнявший рейс авиакомпании EgyptAir MS804 из Парижа в Каир, потерпел крушение – Франсуа Олланд» (EgyptAir flight MS804 from Paris to Cairo crashed – Hollande). [Электронный ресурс] <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-36309492>.

⁶⁷ Газета «Elfagr», 19 мая 2016 года, <http://www.elfagr.org/2143563>.

Скриншот внизу показывает, как газета использовала «Google AdSense» для монетизации своего трафика, который сильно вырос благодаря фейковому видео, опубликованному ею 19 мая. Только у нее на сайте видео получило 13 968 просмотров; отсюда было сделано 222 перепоста на «Facebook»⁶⁸.



В действительности же этот материал не имеет никакого отношения к трагическому рейсу компании «EgyptAir». Ролик был первоначально размещен на «YouTube» 22 декабря 2015 года под заголовком «Огненный шар в небе над городом Палм-Дезерт» (“Fireball Streak across Palm Desert Sky December 22nd 2015”)⁶⁹. Этот пример показывает, как традиционные медиа не стесняются распространять слухи и непроверенные новости, которые затем множатся благодаря перепостам тысяч легковверных пользователей соцсетей.

Известно, что слухи и неverified новостной контент легко принимаются на веру читателями с низким уровнем критического мышления. И по мере того, как растет количество поверивших в ту или иную новость, ей начинает доверять и более интеллектуальная публика, мотивируя это тем, что так много людей сразу не может ошибаться.

Обилие фейковых новостей и слухов в соцсетях – это действительно серьезная проблема современного общества, которая в 2014 году даже обсуждалась на Всемирном экономическом форуме (ВЭФ). Членам Совета

⁶⁸ Газета «Elfagr», 19 мая 2016 года, <http://video.elfagr.org/jf26ozf6156p>.

⁶⁹ <https://www.youtube.com/watch?v=9wl4sDt1YqU>.

ВЭФ было предложено определить основные негативные мировые тенденции на данный период времени и выразить свое мнение относительно преодоления этих тенденций. В рейтинге 2014 года три верхних позиции заняли растущая напряженность и конфликты на Ближнем Востоке и в Северной Африке. А публикация ложных новостей в соцсетях занимает в этом списке 10-ю строчку⁷⁰.

Недостоверные новости распространяются обычно так же, как и проверенная, надежная информация. В некоторых случаях фейк, правда, начинает множиться подобно вирусу. И одна из причин состоит в том, что фейковый контент рассчитан на сильную эмоциональную реакцию аудитории.

В своем докладе «Поверю, когда почувствую? Влияние эмоций на формирование у граждан ошибочных политических убеждений» (*Feeling is Believing? The Influence of Emotions on Citizens' False Political Beliefs*) американский политолог Брайан Уикс утверждает следующее: «Информация, поддерживающая в том, кто ее воспринимает, привычное отношение к вещам, имеет больше шансов на то, чтобы убедить, тогда как информация, расходящаяся с привычными внутренними установками людей, часто воспринимается как неубедительная и, в конечном итоге, отторгается»⁷¹. Получается, что человек, который берется опровергнуть ложные утверждения, слухи или дезинформацию, неминуемо столкнется с серьезным, психологически обусловленным сопротивлением массовой аудитории.

Лучший способ противостоять такому положению вещей – образование. Однако важно, чтобы это образование было непременно качественным. Уровень грамотности в Египте сейчас составляет 74%⁷². Тем не менее качество образования вызывает беспокойство – в образовательном рейтинге Доклада ВЭФ по конкурентоспособности за 2015–2016 гг. страна заняла 111-е место среди 140 экономик мира⁷³.

Большинство существующих в стране официальных образовательных программ проседает по части логической оценки и научности методов. А между тем эти программы непременно должны включать в себя практику по развитию у учащихся критического мышления.

⁷⁰ *World Economic Forum, Top 10 trends of 2014*: <http://reports.weforum.org/outlook-14/view/top-ten-trends-category-page/10-the-rapid-spread-of-misinformation-online/>.

⁷¹ *Brian E. Weeks, Feeling is Believing? The Influence of Emotions on Citizens' False Political Beliefs, Annual Meeting of the American Political Science Association, August 29-September 1, 2013*.

⁷² *Central Agency for Public Mobilization and Statistics (Центральное агентство по гражданской мобилизации и статистике). [Электронный ресурс]* <http://www.capmas.gov.eg>.

⁷³ *Global Competitiveness Report, 2015–2016, WEF*: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2015-2016/>.

Чрезвычайно важно, чтобы с раннего возраста люди учились использовать свои естественные внутренние механизмы по выявлению информационного сора. Как говорил известный американский писатель и журналист Эрнест Хэмингуэй, «у каждого человека есть встроенный детектор лжи, и его нужно поддерживать в рабочем состоянии. На случай же, если этот механизм откажет, хорошо бы иметь в запасе ручную дрель и пусковую рукоятку»⁷⁴.

Заключение

Мы живем в эпоху конвергенции, когда традиционные средства массовой информации соединяются с новыми, социальными медиа. Границы между ними постепенно стираются, и цифровые технологии начинают играть в нашей повседневной жизни центральную роль. Ежедневно мы получаем информацию из нескольких разных медиа, и она во многом формирует наши взгляды и представления о положении дел в стране и мире. При этом нужно подчеркнуть, что понятие «медийно-информационная грамотность» относится ко всем средствам информации, включая телевидение, которое до сих пор занимает среди медиа видное место, в частности у жителей Египта. С другой стороны, более широкое использование египтянами новейших технологий и цифровых медиа вовсе не означает, что уровень цифровой грамотности у них непременно высок. Цифровые технологии используются большинством лишь пассивно, как средство досуга – для получения новостей, а также для развлечения и общения.

Вот почему так важно сегодня, чтобы все заинтересованные стороны объединились с целью выработки национальной политики и инициатив по развитию образования в области медийно-информационной грамотности и по обеспечению граждан необходимыми инструментами для активного участия в жизни цифрового общества.

В течение следующего десятилетия Египет станет свидетелем быстрого роста количества интернет-пользователей уже не только среди молодежи, для которой цифровые технологии – вещь абсолютно естественная, органичная. Представители молодого поколения действительно привыкли к тому, что цифровые медиа доступны им в любое время и в любом месте, однако в том, что касается информационных и телекоммуникационных технологий, они по-прежнему остаются дилетантами. При таком положении дел естественно возникает беспокойство за юных пользова-

⁷⁴ Robert Manning, *The Atlantic Online, Hemingway in Cuba, August 1965*, <http://www.theatlantic.com/past/docs/issues/65aug/6508manning.htm>.

телей, которые погружаются в киберпространство, не обладая необходимым уровнем информационной грамотности. Ведь считается, что в XXI веке навыки цифровой грамотности и грамотности медийной тесно друг с другом связаны. И стало быть, программы по медийно-информационной грамотности должны содержать в себе и такой предмет, как цифровые технологии.

Важно также, чтобы руководители государства в полной мере осознали влияние Интернета и новых медиа на демократию. Улучшение инфраструктуры для широкополосного и мобильного Интернета позволит еще большему числу граждан высказывать свои мнения в киберпространстве. Соцсети продолжают привлекать огромное количество новых пользователей, а технологии эволюционируют быстрее, чем законодательные нормы. Но телекоммуникации и Интернет сами по себе не сделают представителей власти более доступными и эффективными, не повысят их ответственность перед обществом.

Открытость и прозрачность госуправления – главная опора демократии, и служили они ей оплотом задолго до появления Интернета. Однако в эру информационных технологий существует еще более острая потребность в стратегиях открытого правительства – иначе мы просто не сможем быть адекватными стремительно меняющемуся информационному миру.

Ирина Владимировна ЖИЛАВСКАЯ

Заведующая кафедрой ЮНЕСКО медийно-информационной грамотности и медиаобразования граждан, доцент Московского педагогического государственного университета
(Москва, Россия)

Медийно-информационная грамотность граждан как фактор эффективности работы открытого правительства

Проблема открытости как философская категория сегодня становится чрезвычайно актуальной в связи с трансформацией представлений об обществе как системе. Открытость мира является мировоззренческим понятием, которое исключает всякую ограниченность и замкнутость. Известно, что закрытые системы рано или поздно разрушаются. В связи с этим сегодня возникает вопрос: что есть открытая система, если это все-таки система? Если это образование имеет строго определенную структуру и такое свойство, как целостность, обеспечивающее внешнюю различимость системы в окружающей среде? Всякая система делает возможной свою деятельность благодаря целому ряду законов и традиций, которые, будто обручем, стягивают ее организационно, идеологически, мировоззренчески. И это притом, что медиа и информация как всепроникающие каналы коммуникации разрывают любые крепления, и остановить этот процесс не может ничто – ни депутатские инициативы, ни научный догматизм, ни религия, ни традиционное образование.

Эта фундаментальная философская дискуссия сегодня находит свое отражение в поисках путей развития государственных систем и институтов. На более конкретном – организационном – уровне речь идет об открытости в сфере государственного управления человеческими и экономическими ресурсами. Организация в этом случае представляет собой вид упорядоченной целесообразной деятельности, направленной на развитие человеческого потенциала.

Однако при реализации различных государственных программ и стратегий возникает явное противоречие между потребностями в социальном развитии, которые строятся на таких понятиях, как расширение, доступность, гласность, публичность и т.д., и сохранении ценностей, запасов, сбережений, которые требуют ограничений, сдерживания, лимитации.

Решение этой непростой проблемы современного мироустройства можно искать, обладая исключительно новыми компетенциями, обусловленными переходом от индустриального общества к постиндустриальному и – далее – к сверхновому обществу, в котором большинство работающих занято производством информации и знаний. Речь идет о медийно-информационной грамотности как универсальной грамотности XXI века. Ее интегральный характер позволяет, во-первых, понимать процессы, требующие максимальной открытости социальных институтов, во-вторых, осознанно использовать инструменты открытости и, в-третьих, направлять полученные результаты на благо устойчивого развития общества.

В настоящее время идея открытости в области управления ресурсами во всем мире реализуется через технологии открытого правительства как системы механизмов, обеспечивающих эффективное взаимодействие власти и гражданского общества с целью повышения качества жизни граждан и формирования новой культуры взаимодействия населения и государственного аппарата, поиска компромиссов и взаимовыгодных решений.

В апреле 2012 года Россия начала процесс присоединения к международной инициативе по повышению прозрачности и подотчетности власти. Сегодня наша страна является членом международной организации «Открытое правительство» (Open Government Partnership, OGP), официально учрежденной 20 сентября 2011 года с целью утверждения идеалов открытого государства, а именно развития административного профессионализма, открытого гражданского контролю. В создании организации участвовали США, Великобритания, Бразилия, Норвегия, Индонезия, Мексика, Филиппины и ЮАР. По состоянию на январь 2016 года организация объединяет уже 69 стран⁷⁵.

Деятельность открытого правительства в России строится на основе принятой в 2014 году «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». Как отмечается в документе, открытость федеральных органов власти – это последовательное и неукоснительное соблюдение следующих принципов:

- принцип информационной открытости – своевременное предоставление информации о деятельности федеральных органов исполнительной власти, доступ к которой специально не ограничен федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, которая являет-

⁷⁵ Партнерство «Открытое правительство» [Электронный ресурс]: <http://www.opengovpartnership.org/countries>.

ся открытой, общедоступной и достоверной, в формате, удобном для ее поиска, обработки и дальнейшего использования, в том числе в форме открытых данных;

- принцип понятности – представление целей, задач, планов и результатов деятельности федеральных органов исполнительной власти в форме, обеспечивающей простое и доступное восприятие обществом информации о деятельности указанных органов власти;
- принцип вовлеченности гражданского общества – обеспечение возможности участия граждан Российской Федерации, общественных объединений и предпринимательского сообщества в разработке и реализации управленческих решений с целью учета их мнений и приоритетов, а также создания системы постоянного информирования и диалога;
- принцип подотчетности – раскрытие федеральными органами исполнительной власти информации о своей деятельности с учетом запросов и приоритетов гражданского общества и обеспечение возможности осуществления гражданами, общественными объединениями и предпринимательским сообществом контроля за деятельностью федеральных органов исполнительной власти⁷⁶.

Открытое правительство работает, широко используя открытые данные, то есть общедоступную информацию, которая размещается правообладателем в Интернете в формате, допускающем ее автоматизированную обработку.

В связи с этим сегодня возникает вопрос о готовности всех слоев и групп населения к работе с открытыми данными, к использованию их для своей профессиональной деятельности, для собственного образования, решения бытовых задач, развлечения. И здесь знания, навыки и умения, входящие в понятийный аппарат медийно-информационной грамотности, оказываются насущно необходимыми. В данном случае традиционная система медиаобразования должна существенно переориентироваться от ставшей уже привычной заботы о воспитании подростков на работу со взрослым населением. Медиаобразование граждан должно трансформироваться в массовое движение, представляющее собой медиаобразовательный всеобуч.

⁷⁶ Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 января 2014 г. № 93-р) [Электронный ресурс]: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70478874/>.

Это совершенно конкретная задача, которую следует решать в усложнившемся мире, где иерархическое управление, несмотря на упорное сопротивление, начинает вытесняться сетевым. Уходит в прошлое вещательная, трансляционная модель взаимоотношений – в педагогике, в массмедиа, экономике и политике, в управлении людьми. Вертикально выстроенные модели власти все чаще просто не срабатывают. Свидетельством тому те системные кризисы, в которых пребывают СМИ, образование, экономика, гражданские институты и т.д. И это не локальные истории, отдельные трудности, а глобальные процессы, красноречиво свидетельствующие о глубинных и всеобщих трансформациях. Для правительств сегодня правильнее было бы признать, что многие проблемы они решать не могут. Следует отказаться от роли начальника народа и принять на себя роль помощника.

Не эффективным в настоящее время оказывается и клиентоориентированный подход, широко применяемый в бизнесе. Многие чиновники научились работать с гражданами как с клиентами, однако в новых условиях эта модель взаимоотношений с населением в решении жизненно важных проблем себя также не оправдывает. Открытое правительство – это не цифровая платформа, к которой можно относиться как к торговому автомату. Открытое правительство – это инструмент для ведения диалога, и, поскольку данный диалог происходит в виртуальной среде, эффективным он может стать только тогда, когда обе стороны имеют высокий уровень медийно-информационной грамотности.

Однако проблема состоит в том, что наше общество не готово к новому пониманию открытости, что является фундаментальной категорией медийно-информационной грамотности. И речь идет не только о чиновниках, в чьей матрице защиты «режимность» и ограничение.

Закрываются научные и профессиональные журналы, в большинстве которых нельзя получить оперативный доступ к полнотекстовым статьям в связи с неопределенностью концепции авторского права.

Одна из последних инициатив в научной среде – это предложение Федерального агентства научных организаций (ФАНО), которое занимается хозяйственным обеспечением работы Российской академии наук, дать ему право засекречивать сведения о научных разработках в РАН, РАМН и Российской академии сельскохозяйственных наук. Агентство предлагает наделить правом относить разработки к секретным руководителя ФАНО, должность которого сейчас занимает Михаил Котюков, и включить его в распоряжение президента, в котором перечислены должностные лица,

уполномоченные засекречивать сведения, которыми располагают их ведомства, и несущие личную ответственность за признание их тайными⁷⁷.

Одной из наиболее закрытых медиасистем является система средств массовой информации, где недоступной оказывается информация о тиражах печатных изданий, движении финансов, списках акционеров и т.д. В медиаотрасли компании тщательно скрывают свои мобильные метрики, детали партнерств, результаты экономической деятельности.

Весьма закрытой – концептуально, социально, технологически – представляется традиционная школа. И размещение на сайтах образовательных организаций годовых отчетов директоров, списков учителей, программ и прочей информации, предусмотренной ст. 29 «Закона об образовании в Российской Федерации»⁷⁸, по большому счету не меняет дела.

С трудом преодолевают информационную замкнутость библиотеки, музеи, архивы.

Но что самое печальное, не готовы к идее открытости и простые граждане, которые, во-первых, не до конца осознают свое право на доступ к информации, во-вторых, не владеют необходимыми технологиями получения этой информации, ее анализа, критической оценки и, в-третьих, не имеют навыка эффективного использования полученных данных. Весь этот инструментарий входит в понятие медийно-информационной грамотности, которая современному человеку жизненно необходима.

И все же в нашей стране уже есть опыт эффективного и взаимовыгодного взаимодействия государственного аппарата, средств массовой информации, бизнеса и гражданского общества в области повышения медийно-информационной грамотности. Существующие практики демонстрируют высокий уровень мотивации граждан в деле освоения медиапространства и участия в работе электронных систем управления социальными ресурсами.

В Ярославской области, например, на основе государственно-частного партнерства реализуется проект «Региональный сетевой социальный учебно-консультационный центр по электронным услугам населению». Проект поддержан Правительством Ярославской области и мэрией

⁷⁷ Светлана Бочарова, Полина Никольская. ФАНО получит право засекречивать разработки российских ученых [Электронный ресурс]: <http://www.rbc.ru/society/04/08/2016/57a2338f9a79475504fcf2a52f?from=main>.

⁷⁸ Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об образовании в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.07.2016) [Электронный ресурс]: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/16484fccccecbff241e7f0387146f346240cb050e/.

г. Ярославля. Организаторами проекта выступили компания «Microsoft», Академия МУБиНТ и компания «Алан». В рамках проекта в 2015 году в трех городских округах и 14 муниципальных районах области прошли обучение более 20 тысяч граждан пенсионного возраста. Эта работа ведется организовано: имеются более 40 точек обучения, в том числе с помощью четырех мобильных компьютерных классов, которые могут быть развернуты в небольших населенных пунктах. Также организован послеобразовательный консалтинг слушателей, их общение в социальных сетях, всем выпускникам курсов доступны учебные материалы на сайте проекта social-it.ru⁷⁹. Люди старшего поколения – пенсионеры и инвалиды – осваивают четыре курса: «Основы компьютерной грамотности», «Основы информационной безопасности», «Государственные услуги в электронном виде» и «Компьютер PRO – для продвинутых пользователей».

Аналогичная работа ведется в Санкт-Петербурге, где Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров совместно с компанией «Ростелеком», корпорацией «Intel», региональными органами власти и местного самоуправления реализуют национальную социальную программу повышения компьютерной грамотности людей пожилого возраста «Бабушка-онлайн» – «Дедушка-онлайн». Пенсионеры Подмоскovie принимают участие во всероссийском конкурсе компьютерной грамотности «Спасибо Интернету–2016». В конкурсе четыре номинации: «Портал gosuslugi.ru – простое решение сложной задачи», «Интернет – мой друг и помощник», «Виртуальное общение» и «Самый активный регион». Активно осваивают цифровую грамотность пенсионеры Архангельской области, Казани, Барнаула, Курска, Иркутска и многих других городов Российской Федерации.

Включаются в процесс медиаобразования населения и средства массовой информации. В качестве примера можно привести редакцию газеты «Березниковский рабочий», которая на основе своего первого медиаобразовательного опыта создала учебный центр «Березниковский рабочий». Более 3000 человек в возрасте от 27 до 85 лет закончили здесь курсы компьютерной грамотности, основ журналистского мастерства. Сегодня «Березниковский рабочий» предлагает горожанам около 20 обучающих программ. И это приносит редакции ежемесячный доход не менее 200 000 рублей.

Сегодня, в условиях медиатизации и информатизации всех сфер нашей жизни, необходим постоянный диалог государства, бизнеса и гражданского общества, который осуществляется через свободные СМИ на основе

⁷⁹ Региональный сетевой социальный учебно-консультационный центр по электронным услугам населению [Электронный ресурс] <http://www.social-it.ru/>.

прозрачности, открытости и доверия. Граждане должны знать, почему правительство принимает те или иные решения, что является критериями для принятия таких решений, каковы среднесрочные и краткосрочные стратегии. Человеку нужны ориентиры, но главный из них – это все-таки человеческий капитал, который может проявляться только в условиях новой культуры государственного управления, построенной на экономике знаний, экономике интеллекта, экономике открытых и эффективных коммуникаций.

Сюзанна ФИНКЕЛЕВИЧ

Директор программы исследований информационного общества
Национального совета по научно-техническим исследованиям Аргентины;
профессор Университета Буэнос-Айреса
(Буэнос-Айрес, Аргентина)

Развитие культуры открытого правительства в Латинской Америке

Аннотация

В данной статье мы высказываем предположение, что в Латинской Америке XXI века Дон Кихоту пришлось бы встретить на своем пути в два раза больше ветряных мельниц: помимо ключевых для латиноамериканских СМИ вопросов – концентрации, регулирования и устойчивости (Mioli 2016), существует проблема слабой заинтересованности органов власти в раскрытии важнейшей информации через сервисы открытого правительства (Finquelievich 2016). В результате граждане и сообщества не знают о той информации, которую могут использовать, или преимуществах, которые могли бы получить, обращаясь к сервисам открытого правительства и требуя, чтобы правительства раскрывали необходимую им информацию.

В данной работе мы постараемся ответить на следующие вопросы: каковы требования граждан в отношении открытого правительства (ОП)? Какие преимущества обеспечит им открытое правительство? Как медийно-информационная грамотность (МИГ) может способствовать формированию культуры открытого правительства, в частности, в Латинской Америке? Полностью ли осознают латиноамериканские граждане потенциал, возможности, масштабы, преимущества и риски электронного правительства, открытых данных, открытого правительства?

Большинство имеющихся источников по вопросам открытого правительства рассматривают деятельность органов власти в этой области. Публикаций, посвященных проблемам граждан в контексте открытого правительства, явно недостаточно. Данная статья призвана компенсировать нехватку таких работ и способствовать формированию культуры открытого правительства в Латинской Америке, которая подготовит гра-

ждан и общественные организации к участию в функционировании открытого правительства и получению соответствующих преимуществ.

Компетенции медийно-информационной грамотности предоставляют гражданам XXI века возможность рационально и эффективно участвовать, используя информацию и СМИ, развивать критическое мышление и навыки обучения на протяжении всей жизни, чтобы общаться и становиться активными гражданами.

1. Ошибки Дон Кихота

Погрузившись в мир рыцарских романов, Дон Кихот ошибочно принял метафоры и фантазии за подлинные события. Слепая вера в прочитанное, отсутствие анализа и осмысления сбили его с толку и заставили спутать вымысел с реальностью. В XVI веке рыцарские романы имели невероятную популярность, это был подлинный медийный успех. И все это за четыре столетия до начала использования информационных и коммуникационных технологий (ИКТ). А помогла бы сегодня медийно-информационная грамотность наивному, но доблестному Дон Кихоту?

Не оказываемся ли мы донкихотами эры постмодерна, легко поддающимися медийным соблазнам? Объем информации, доступной в обществе знания, ошеломляет. Каждый день нам приходится думать, как разобраться в том огромном количестве данных, которые мы получаем различными способами и от различных поставщиков, чтобы иметь возможность выявлять надежные источники, оценивать надежность и достоверность того, что мы читаем, проверять подлинность и точность информации, чтобы объединять эти новые знания с полученными ранее и переосмысливать их.

Теоретической основой данной статьи стали результаты двух текущих исследовательских проектов: исследования 2014–2016 годов «Инновации и города в информационном обществе: процессы, движущие силы и результаты в трех городах провинции Буэнос-Айрес», финансируемого Национальным советом по научно-техническим исследованиям Аргентины (КОНИСЕТ), и проекта «Местное развитие и продуктивные инновации в трех городах», средства на который выделило в 2015–2018 годах Национальное агентство по содействию научным исследованиям. Согласно нашей основной гипотезе, в Латинской Америке XXI века Дон Кихоту пришлось бы столкнуться с гораздо большим количеством ветряных мельниц: помимо ключевых для латиноамериканских СМИ вопросов – концентрации, регулирования и устойчивости (Mioli 2016), существует проблема слабой заинтересованности органов власти в раскрытии важнейшей информации через сервисы открытого правительства

(Finquelievich 2016). В результате граждане и сообщества не знают о той информации, которую могут использовать, или преимуществах, которые могли бы получить, обращаясь к сервисам открытого правительства и требуя, чтобы правительства раскрывали необходимую им информацию.

В данной работе мы постараемся дать ответы на следующие вопросы: каковы требования граждан в отношении открытого правительства? Какие преимущества обеспечит им открытое правительство? Как медийно-информационная грамотность может способствовать формированию культуры открытого правительства, в частности, в Латинской Америке? Полностью ли осознают латиноамериканские граждане потенциал, возможности, масштабы, преимущества и риски электронного правительства, открытых данных, открытого правительства?

Большинство имеющихся источников по вопросам открытого правительства рассматривают деятельность правительств в этой области. Публикаций, посвященных проблемам граждан в контексте открытого правительства, явно недостаточно. Данная статья призвана компенсировать нехватку таких работ и способствовать формированию культуры открытого правительства в Латинской Америке, которая подготовит граждан и общественные организации к участию в функционировании открытого правительства и получению соответствующих преимуществ.

Компетенции медийно-информационной грамотности предоставляют гражданам⁸⁰ XXI века возможность рационально и эффективно участвовать, используя информацию и СМИ, развивать критическое мышление и навыки обучения на протяжении всей жизни, чтобы общаться и становиться активными гражданами.

2. Сила медийно-информационной грамотности

По мнению ЮНЕСКО (UNESCO 2013), медийно-информационная грамотность подразумевает построение новой парадигмы грамотности, которая помогает расширить возможности людей, сообществ и стран участвовать в развитии локальных и глобальных обществ знания и вносить в него свою лепту. Учитывая возрастающую доступность, конвергенцию и распространение информации и медиаконтента из разнообразных источников, в разных форматах и с помощью различных цифровых средств, этот подход следует признать вполне оправданным. Медийно-информационная грамотность помогает развивать критическое мышление, способность

⁸⁰ В рамках данной статьи мы используем термин «граждане» в самом широком смысле, подразумевая всех жителей страны или местности.

решать проблемы и интерпретировать информацию, а также расширять сотрудничество и участие граждан и сообществ. С точки зрения ИФЛА (IFLA 2014), «медиа- и информационная грамотность включает знания, способности и совокупности навыков, необходимых для понимания того, какая требуется информация и когда; где и каким образом получать эту информацию; как ее объективно оценивать и организовывать и как этично использовать. Эта концепция выходит за рамки информационно-коммуникационных технологий и включает в себя обучение, критическое мышление и поведенческие навыки в пределах и вне профессиональных и образовательных границ. Медиа- и информационная грамотность подразумевает работу со всеми типами информационных ресурсов: устных, печатных и цифровых».

Вследствие этого ЮНЕСКО и ИФЛА ратуют за то, чтобы страны вкладывали средства в создание среды, благоприятствующей формированию МИГ, а граждане получали необходимые инструменты и ресурсы для достижения индивидуальных, профессиональных и социальных целей, которые основаны на компетенциях, связанных с МИГ. ЮНЕСКО считает, что медиа- и информационно-грамотный человек должен быть не только потребителем информации и медиаконтента, но также – в первую очередь – ответственно и осознанно искать информацию, быть создателем знания и новатором, который способен использовать все преимущества разнообразных информационно-коммуникационных средств и СМИ.

Проблемы медийно-информационной грамотности в Латинской Америке

По оценкам международных экспертов, первой и важнейшей проблемой медийно-информационной грамотности в Латинской Америке являются концентрация, регулирование и устойчивость СМИ. Центр помощи международным СМИ (СИМА) недавно опубликовал доклад «СМИ в Латинской Америке: план дальнейших действий»⁸¹. По мнению авторов доклада, ключевая из выявленных проблем связана с контролем над концентрацией СМИ со стороны правительства и частного сектора. Странам Латинской Америки нужны законодательные акты и политические стратегии, способные кардинально изменить уже существующую концентрацию СМИ. Эксперты также призывают к справедливому и прозрачному управлению «для сохранения разнообразия, плюрализма и равных условий для новых инвесторов, особенно в вещательных СМИ». Необходимо,

⁸¹ См. подробнее на: <https://knightcenter.utexas.edu/blog/00-16601-concentration-regulation-and-sustainability-are-biggest-challenges-media-latin-america>.

чтобы регулирование не зависело от политических и экономических интересов, поскольку концентрация СМИ негативно влияет на демократию. Конечная задача – определить, как обеспечить устойчивость независимых средств массовой информации. «Обеспечение устойчивости – это не только экономическая стабильность и жизнеспособность новых свойств медиа, но и новые инвестиции в доставку новостей и информации с использованием цифровых и мобильных средств, а также поддержание открытого и конкурентного рынка, что позволяет утвердиться на нем новым участникам», – говорится в докладе.

Еще одна актуальная проблема связана с тем, что в Латинской Америке медийно-информационную грамотность часто путают с цифровой грамотностью. На самом деле в большинстве стран Латинской Америки государственная политика в области образования связана главным образом с облегчением доступа к ИКТ и подготовкой преподавателей и студентов к использованию компьютеров и электронных устройств в образовательных целях. Правительства должны решить ряд неотложных проблем, касающихся приобщения преподавателей и студентов к обществу знания, которое понимается как физический и культурный доступ к компьютерам и Интернету и возможность подключения. Существует острая необходимость в подготовке учителей для эффективного использования ИКТ в школах, а также повышении квалификации кадров, что откроет им доступ к новому рынку труда. В большинстве стран за удовлетворение этих потребностей отвечает государство как поставщик технологии и разработчик образовательных стратегий использования ИКТ (Finquelievich, Feldman and Fischnaller 2012).

Десять лет назад страны Латинской Америки поняли, что требуется разработать государственную политику, дабы обеспечить доступность цифровых технологий для широких слоев населения. Сильвера (Silvera 2005) напоминает, что страны, которые подписали «Декларацию Баваро» – итоговый документ региональной конференции на уровне министров, состоявшейся в январе 2003 года, утвердили основополагающие принципы, согласно которым необходимо «(...) уделять особое внимание образованию основных пользователей информационных технологий и связи (...)

», а «социально-экономический прогресс стран и благосостояние людей и сообществ должны иметь решающее значение для деятельности по построению информационного общества». Использование ИКТ и обеспечиваемые ими преимущества принципиально важны для удовлетворения потребностей отдельных граждан, сообществ и общества в целом. На аналогичные критерии опирается Региональный проект ЮНЕСКО в области образования в странах Латинской Америки и Карибского бассейна

(ПРЕЛАК); он призван стимулировать значимые изменения государственной политики, чтобы обеспечить широко пропагандируемое «образование для всех» в целях удовлетворения потребностей развития человеческого потенциала в регионе в XXI веке. В этом документе анализируются результаты усилий, предпринимаемых ЮНЕСКО в этой области за последние 20 лет. Указывается, что, согласно последним данным, существует большое количество нерешенных вопросов или недоработок, которые влияют на ситуацию в сфере образования в регионе (Silvera 2005).

Хотя основной задачей программ развития цифровой грамотности является вовлечение даже самых обделенных вниманием групп граждан, не все программы ставят во главу угла одни и те же потребности. Например, Чили, Аргентина и Уругвай намерены сократить цифровой разрыв в пределах своих территорий, а также достичь уровня развитых стран, но их политические стратегии не дифференцируют сельские и городские школы, с тем чтобы определить сферу действия в соответствии с конкретной социально-экономической программой. Что касается Перу и Мексики, их политика в сфере образования с использованием ИКТ основана на необходимости преодоления высоких уровней неравенства и огромного цифрового разрыва вкупе с низким уровнем проникновения Интернета, так что приоритетной задачей становится включение наиболее уязвимых социальных секторов в общества знания в случае Перу, а также сокращение аналоговой (традиционной) безграмотности в случае Мексики.

Если говорить о технологических возможностях разных стран, в Аргентине и Уругвае уровень университетского образования уже относительно высок, и они должны переходить к координации своей политики в отношении как образования, так и продуктивного развития для повышения конкурентоспособности своих экономик на мировом рынке. Бразилия ориентирована на укрепление технологического потенциала своей производственной структуры. А небольшие страны, такие как Колумбия и Чили, страдают от интенсивной утечки мозгов, и им необходимо привлекать квалифицированные кадры.

В таких странах, как Аргентина, Уругвай, Колумбия и Чили, целью программ цифровой грамотности является повышение доступности цифровых технологий не только как сокращение цифрового разрыва, но и как первый шаг в направлении подготовки кадров, чтобы повышать и совершенствовать качество образования и связать образование со сферой науки, технологии и инноваций, а также с промышленным сектором. Перу и Мексика находятся на более раннем этапе, им необходимо в первую очередь заботиться о маргинализированных группах населения, не только из-за отсутствия связи, но и из-за аналоговой безграмотности, прожива-

ния больших групп в сельских районах и крайней нищеты. В определении приоритетов, подходов и целей каждой из программ определяющим фактором является социально-экономический контекст (Finquelievich, Feldman и Fischnaller 2012).

В целом, как уже говорилось, программы обучения грамоте или обучение в области ИКТ являются частью более широкой государственной политики. Эти программы развиты в разной степени в различных странах, но в некоторых случаях, как, например, в Колумбии, в повестке дня четко обозначены конкретные задачи для всех слоев общества: сообществ, промышленного сектора и государственных властей. Такая цель, как содействие внедрению и освоению ИКТ во всех сферах общества, соотносится с тремя основными столпами, на которых базируется общество знания: семья и повседневная жизни, новая экономика и труд, политика в обществах знания (Finquelievich, Feldman и Fischnaller 2012).

Латиноамериканские библиотекари в течение многих лет работают в сфере медийно-информационной грамотности. Тем не менее эта специфическая тема не является объектом четкой государственной политики в регионе. В 2015 и 2016 годах ЮНЕСКО организовала ряд региональных мероприятий, для того чтобы повысить интерес к МИГ, а также составить план исследования, которое проводилось в шести странах региона в начале 2016 г. Первая встреча, в ходе которой обсуждался проект пилотного исследования уровня медийно-информационной грамотности учителей, прошла в Антигуа (Гватемала) 24–25 сентября 2015 года. Кроме того, в декабре 2015 года в Мехико состоялся форум по медийно-информационной грамотности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Эта конференция собрала представителей различных сторон, заинтересованных в развитии медийно-информационной грамотности в регионе. Результаты таких усилий еще предстоит оценить.

Одна из трудностей, с которой сталкиваются страны Латинской Америки, связана с тем, что государственные политические стратегии всегда реализуются «с нуля», без учета предыдущего опыта. Печальным примером тому стало сворачивание нынешним правительством инициативы «Conectar Igualdad» («Равное подключение»), в рамках которой распространялись ноутбуки и велась подготовка преподавателей и учащихся к жизни в обществе знания в Аргентине. Этот план имел свои недостатки, но их можно было устранить. Тем не менее на данный момент никакого аналогичного плана обеспечения электронной включенности не принято.

Необходимо формировать и реализовывать долгосрочные государственные стратегии, не ограниченные интересами очередного прави-

тельства и сроком его властных полномочий. Многосторонний подход к государственной политике обеспечивает ее легитимность и помогает избежать ориентированности правительства у власти на субъективные и недальновидные критерии. Чтобы добиться целостности и преемственности политики, необходимо наладить сотрудничество различных общественных институтов и групп, которых затрагивают проблемы образования (государственных должностных лиц, образовательных учреждений всех уровней, преподавателей, родителей, студентов и т.д.), для реализации политики снизу вверх.

3. Открытое правительство выходит за рамки электронного правительства

Термин «открытое правительство» размыт и неоднозначен. Зачастую это понятие ошибочно приравнивают к электронному правительству, цифровому управлению или смарт-правительству. Многие правительства путают частное и целое, инструменты и цели. Они понимают под «открытым правительством» только открытые данные, хотя это лишь один из аспектов. Это не случайно, ведь открытое правительство предполагает передачу власти от правительства к людям. Как считают Рамирез-Алухас и Дассен (Ramirez-Alujas and Dassen 2012), в связи с открытым правительством можно выделить три основные ценности: а) повышение уровня прозрачности и доступности открытых данных; б) поощрение участия граждан в разработке и реализации государственной политики, в) стимулирование создания пространств взаимодействия между различными заинтересованными сторонами. Развитие Интернета, цифровой культуры и обществ знания меняет первоначальную идею открытого правительства. Цифровая среда задает базовую инфраструктуру, которая содействует обеспечению беспрепятственного доступа к информации. Цифровая культура упрощает новые открытые, прозрачные, партисипативные совместные виды повседневной деятельности человека. ОЭСР (OECD 2005) понимает под открытым правительством «(...) прозрачность действий правительства, доступность общественных услуг и информации, а также восприимчивость правительства к новым идеям, требованиям и потребностям (...)». В 2010 году ОЭСР отмечала, что открытое правительство также предполагает платформу для обеспечения взаимодействия между правительством и обществом в целях совместного создания общественной ценности.

Открытое правительство включает использование ИКТ в государственном управлении, но не ограничивается им. Рамирез-Алухас и Дассен (Ramirez-Alujas and Dassen 2012) отмечают: «(...) Хотя для сторонников

открытого правительства технология является средством, способствующим продвижению и определению изменений, ее глубинный смысл заключается в глубокой трансформации исторической взаимосвязи между правителями и теми, кто им подчиняется, призывая к смене парадигмы, которая гарантирует открытость, прозрачность, участие и сотрудничество (...)».

4. Открытое правительство в Латинской Америке: тенденции и проблемы

4.1. Тенденции

Всё более активное расширение прав и возможностей граждан и их усиливающееся участие в решении вопросов, представляющих общественный интерес, в значительной степени подкрепленные достижениями в области ИКТ, открыли новые важные каналы использования прозрачности как инструмента государственной политики в целях повышения качества и эффективности государственных услуг (Dassen and Vieira 2012). Исследователи напоминают нам о том, что в странах Латинской Америки и Карибского бассейна целенаправленная политика повышения прозрачности не всегда исходит от законодательной ветви власти или государственных организаций. Организованное гражданское общество, прежде всего средства массовой информации, играет центральную роль во включении целенаправленной политики усиления прозрачности в общественную повестку дня и, соответственно, в повышении уровня информированности граждан и представителей частного сектора о том, что использование общедоступной информации может быть полезным для принятия решений.

Страны Латинской Америки переживают период подъема, в особенности в последние два десятилетия. Нынешние успехи в сокращении структурной бедности, развитии образования и повышении уровня охвата услугами признаются во всем мире. Тем не менее регион по-прежнему сталкивается с серьезными проблемами в попытках достичь целей устойчивого развития, социальной справедливости и сокращения бедности. Одним из этих вызовов является развитие более интегрированных, прозрачных и восприимчивых правительств, способных удовлетворять потребности граждан в развитии более качественных общественных товаров и услуг (IDB, в: Dassen and Vieira 2012).

Дассен и Виейра (Dassen and Vieira 2012) также указывают, что с учетом значимости субсидий для экономики стран Латинской Америки про-

зрачность является ключевым фактором в обеспечении того, чтобы при распределении средств принимались во внимание критерии эффективности и справедливости. Следовательно, когда государственные структуры, ответственные за раскрытие информации, не обеспечивают ее предоставление таким образом, который облегчил бы участие граждан, гражданское общество должно активизироваться, чтобы создавать и распространять информацию, подчеркивающую важность использования медийно-информационной грамотности в странах Латинской Америки. В более поздней работе Рамирес, Алуха и Дассен (Ramírez, Aluja and Dassen 2014) утверждают, что развитие среднего класса в регионе, всё возрастающий уровень образования, доступ к ИКТ и распространение компьютерной грамотности привели к появлению нового вида гражданина. Такой гражданин, получивший более широкие права и возможности, предъявляет все больше требований к государственному управлению. Это знаменует собой вызов для латиноамериканских правительств: они должны сократить разрыв между целями, провозглашаемыми в их программах, и теми услугами, которые они обещали и которые в итоге получили их граждане.

Организация «Открытое правительство», созданная 20 сентября 2011 года, – это добровольная многосторонняя инициатива, участники которой призывают правительства принять на себя обязательство «содействовать прозрачности, расширять права и возможности граждан, бороться с коррупцией и использовать новые технологии в целях укрепления системы управления». Ожидается, что правительства стран, которые решили присоединиться к этой организации, ратифицируют «Декларацию открытого правительства» (OGD), что означает, что они обязуются «способствовать формированию глобальной культуры открытого правительства, которая расширяет возможности граждан в достижении продвигаемых идеалов открытого и партисипативного правительства XXI века». Членство в «Открытом правительстве» также предполагает, что правительства обязуются совместно с гражданским обществом разработать национальный план действий, который заложит основу для продвижения открытого правительства в соответствующих странах, и что они предоставят возможность составлять независимые отчеты в ходе всего процесса реализации Плана действий с использованием механизма независимой отчетности. На момент своего запуска в 2011 году «Открытое правительство» насчитывало восемь стран-учредителей. В 2015 году в состав организации входили в общей сложности 63 страны, в том числе 15 правительств стран Латинской Америки и Карибского бассейна.

Барсена (Bacena 2015) утверждает, что Латинская Америка уже достигла значительного прогресса в том, что касается государственной по-

литики, стратегий государственной модернизации, укрепления основ прозрачности и открытости правительства. Некоторые страны, в частности Чили, Колумбия, Мексика и Уругвай, а также, например, крупные города Аргентины и Бразилии, возглавили список стран мира, работающих над созданием стратегических планов и выполнением бюджетов для реализации Повестки дня на период до 2030 года и мониторинга ЦУР, стратегий открытого правительства, а также статистических инициатив по модернизации в целях решения проблем «информационной революции», включая более эффективное использование преимуществ цифровых технологий и открытости данных.

4.2. Проблемы

Основной вызов, который стоит перед открытым правительством в Латинской Америке, – это ликвидация коррупции. Лидеры ведущих стран Латинской Америки – Аргентины, Бразилии, Чили и Мексики – погрязли в скандалах. Нечистые на руку чиновники нанимают полчища юристов, консультантов, бухгалтеров и банкиров, чтобы создать иностранные холдинговые компании, зарегистрированные в таких местах, как Панама или Британские Виргинские острова, где не задают вопросов об источниках богатства. Вследствие этого в настоящее время граждане относятся к своим правительствам со скепсисом и настороженностью. Доверие было утрачено (что вполне объяснимо), и это посеяло подозрение и сомнения (Vogl 2015).

Следует заметить, что, памятуя о громких скандалах 2015 и 2016 годов, связанных с коррупцией в правительственных кругах некоторых стран Латинской Америки (наиболее яркие примеры тому – Аргентина и Бразилия), важно, чтобы правительства завоевали доверие граждан. Открытое правительство помогает в достижении этой цели, а значит, и в осуществлении управления. Возникает вопрос: есть ли связь между уровнем коррумпированности региона и внедрением открытого правительства и будут ли более коррумпированные правительства препятствовать внедрению открытого правительства? Этот вопрос требует более глубокого изучения.

Эмпирические исследования показывают, что, хотя Интернет имеет огромный потенциал для налаживания взаимоотношений граждан и правительства, во многих странах органы власти всех уровней не в полной мере используют этот потенциал для улучшения характеристик своих веб-сайтов в целях совершенствования управления на основе веб-приложений за счет участия граждан в политическом процессе в интерактивном режиме. На деле, в качестве членов организации «Открытое правительство»

правительства стран Латинской Америки приняли на себя обязательства, связанные с разнообразными инициативами и целями, включая реформирование политики, расширение участия граждан, а также повышение уровня доступности информации и подотчетности. Для гражданского общества в Латинской Америке эти обязательства служат выражением стремления к расширению участия граждан, открытости и восприимчивости правительства. Тем не менее в докладе Межамериканского банка развития (IADB 2014) отмечается сохранение неопределенности в отношении к этим ожиданиям и их дальнейшем восприятии. С одной стороны, некоторым национальным планам действий может не хватать амбициозности. С другой стороны, еще не в полной мере утверждены каналы и процессы участия. Кроме того, в латиноамериканских планах действий не решены вопросы, связанные с определением открытого правительства, налаживанием четких каналов участия, отходом от традиционного взгляда на электронное правительство и способностью в целом наладить взаимодействие с общественностью.

В столь непростых условиях гражданское общество выражает озабоченность тем, насколько будут реализованы ожидания в отношении открытого правительства и какую роль оно сыграет в разработке, реализации и оценке национальных планов действий. Другими словами, абстрактная идея партнерства между правительством и гражданским обществом открывает в Латинской Америке поле для дальнейшей деятельности, в которой некоторые страны оказываются более успешны, нежели другие.

5. Участвуют ли граждане в деятельности открытого правительства?

5.1. Вовлечение граждан

Жители различных стран все чаще говорят о том, что участия в деятельности правительства посредством периодических выборов им уже недостаточно. Но действительно ли граждане участвуют в национальном, региональном или местном управлении?

«Участие граждан – вот в чем смысл открытого правительства», – говорится в «Руководстве по открытому правительству»⁸². Это признает в своих квалификационных критериях и организация «Открытое правительство» (Open Government Partnership 2015), заявляя: «Открытое правительство требует открытости для участия граждан и их вовлечения в

⁸² *The Open Government Guide Special Edition: Implementing the 2030 Sustainable Development Agenda*, <http://www.opengovguide.com/topics/citizen-engagement/>.

разработку политики и управление, включая основные меры защиты гражданских свобод». В постоянно усложняющемся мире вклад и участие граждан являются ключевыми ресурсами для разработки политики. Для принятия эффективных решений необходимо учитывать знания и опыт, имеющиеся у граждан, их воззрения и ценности, а также то, как население оценивает государственную политику и стратегии. Для претворения в жизнь сложных решений, особенно если предполагается, что они будут восприняты как малопривлекательные (например, урезание расходов на коммунальные услуги), необходимы согласие и поддержка граждан.

Доверие может быть легко подорвано, если граждане не до конца понимают смысл решений и не участвуют в их принятии (OECD 2009). Гражданские свободы задают принципиальные основы для того, чтобы люди не боялись участвовать и могли мирно выражать несогласие друг с другом и со своим правительством. В теории и практике государственного управления директивные органы постепенно уделяют всё больше внимания гражданам, рассматривая их не только как объект воздействия, но и как действующую силу. Главная цель – разработать направления политики и предусмотреть услуги, которые будут соответствовать потребностям граждан в конкретной ситуации. Чтобы описать подобное систематическое стремление к устойчивому сотрудничеству между правительственными учреждениями, неправительственными организациями, сообществами и отдельными гражданами, появились понятия «совместное создание» и «совместное производство» (Parliament of Australia 2001).

Одно из достоинств латиноамериканского общества – это его заинтересованность в работе с общественностью. Граждане в достаточной мере мобилизуются и участвуют в решении вопросов общественной значимости. В период кризиса латиноамериканские общества продемонстрировали немалую сплоченность с теми, кого кризис серьезно затронул. Вот почему ОП обладает огромным потенциалом для налаживания коммуникации между правительствами и гражданским обществом.

5.2. Какие факторы препятствуют участию граждан в государственной политике и использованию открытого правительства?

Граждане заявляют о своей безусловной заинтересованности в участии в процессах открытого правительства. Однако этому препятствуют несколько факторов:

- Первым препятствием является отсутствие или недостаточность информации, касающейся открытого правительства. Эм-

пирические исследования показали, что большинство граждан в Латинской Америке игнорируют возможность использования общественной информации через правительственные порталы. Если в рамках специализированных мероприятий национальные и местные органы власти и демонстрируют свои успехи в сфере развития открытого правительства, то обычным гражданам они об этом не сообщают.

- Несомненно, нарушение чиновниками этических норм подрывает доверие граждан и мешает их вовлеченности, однако есть и другие препятствия. Одним из них является неправомерное использование Интернета представителями властных структур. Айкенс и Дейл (Aikens and Dale 2010) утверждают, что, хотя Интернет имеет большой потенциал для налаживания отношений между правительством и гражданами, многие правительства на всех уровнях не использовали этот потенциал в полной мере для совершенствования характеристик своих веб-сайтов, что могло бы повысить эффективность веб-ориентированного управления за счет участия граждан в политическом процессе в режиме онлайн.
- Правительства опасаются перехода власти к гражданам. Однако правительство – это не какая-то неделимая сущность. Некоторые секторы в национальном, региональном или местном правительстве могут одобрить меры, предлагаемые открытым правительством. Необходимо усилить политическое руководство, чтобы внедрять и реализовывать идеи открытого правительства и другие изменения внутри государства.
- Модель открытого правительства, основанная на рыночных принципах: многие критики утверждают, что развитие государственных услуг в электронном формате до сих пор в основном определялось не потребностями пользователей, а такими факторами, как предложение и технологические возможности. Так, исследования в области электронного правительства указывают на большую заинтересованность в создании правительственных веб-сайтов, которые интегрируют рыночную модель управления с использованием веб-технологий в качестве механизма, позволяющего правительству «обслуживать» своих «клиентов», а не в использовании веб-сайтов для содействия участию граждан. На практике это также выливается в отсутствие возможности для граждан высказывать свое мнение на общественных форумах в то время, когда их участие может быть важно. По мнению Айкенса и Дейла, подобный рыночный подход к электронному управлению

отодвигает на задний план проблемы демократического управления, что сказывается на вовлеченности граждан, общественном рассмотрении вопросов и подотчетности государственного сектора населению.

- Еще одним препятствием является отсутствие прозрачности. Несмотря на разговоры о прозрачности, многие правительства не предоставляют достоверной информации. Молина и Виейра (Molina and Vieira 2012) считают, что прозрачность и доступ к информации являются фундаментальными инструментами предотвращения коррупции и борьбы с ней. Они открывают пути для участия граждан и выявляют слабые места как в государственном, так и в частном секторах, которые могут стать отправными точками для коррупции. Однако прозрачность полезна не только для выявления недостатков, но и для более эффективного использования и распределения государственных ресурсов в таких секторах, как образование, правосудие, культурная деятельность или добывающая промышленность, а также в выполнении таких функций, как разработка государственного бюджета, его исполнение и контроль за ним, равно как и финансирование политических кампаний, в том числе в других секторах.
- Граждане не всегда находят нужную информацию на порталах открытого правительства. Концепция целевой прозрачности (Molina and Vieira 2012) предусматривает раскрытие информации для достижения целей конкретной государственной политики, например, для снижения уровня загрязнения в данном городе или источнике водоснабжения, для сокращения насилия и преступности среди молодежи в определенном возрасте. В этом смысле политика целевой прозрачности отражает стремление увязать цели государственной политики с реалиями жизни конкретных групп пользователей, учитывая потребности граждан, их побудительные мотивы и способность понимать информацию, путем использования простых и эффективных механизмов, которые облегчают доступ к информации. Поэтому ключевым для любой инициативы целевой прозрачности является понимание того, кем же являются пользователи информации, какие мотивы и стимулы ими движут, как они могут использовать информацию, в которой нуждаются, и какова динамика той сферы, в которой они действуют. Именно эти характеристики определяют, какими будут содержание информации и средства ее распространения.

Важно тщательно продумать, как обеспечить участие граждан, и предоставить соответствующие ресурсы, причем это должно быть продиктовано искренним желанием привлечь общественность и учитывать ее вклад. Полноценное участие граждан может способствовать эффективно-му функционированию демократии, легитимности правительства, успешному осуществлению политики и достижению социальных результатов. Слабая вовлеченность граждан может привести к неверным решениям и разобщенности (Brodie et al. 2011).

Преодоление общественной разобщенности и эффективное реагирование на потребности граждан требует изменения культуры общения и взаимодействия правительств с населением, разработки механизмов, обеспечивающих возможность услышать и принять во внимание голоса граждан, которые получают отражение в деятельности и культуре государственных учреждений. Между тем реальный и очевидный контроль над государственными решениями имеют немногочисленные представители политических и экономических элит и управленцы.

6. Использование медийно-информационной грамотности для продвижения культуры открытого правительства

ИФЛА придерживается мнения, что доступ к информации служит инструментом обеспечения более широкой вовлеченности граждан, повышения прозрачности, совершенствования управления и искоренения коррупции. ИФЛА считает, что в отношении обеспечения доступа к информации можно поставить ряд целей и задач, в том числе касающихся права общественности на информацию и правительственные данные; повышения прозрачности государственных бюджетов; открытого доступа к научно-исследовательским данным; совершенствования навыков медийно-информационной грамотности; расширения общественного участия и вовлечения граждан; открытого правительства. Формирование культуры открытого правительства для граждан возможно при условии, что оно будет обеспечивать права и потребности граждан. Данные эмпирических исследований, которые я проводила самостоятельно и вместе со своей командой, а также изученных нами источников показывают, что для граждан необходимо в числе прочего соблюдение следующих условий:

- информирование граждан о существовании проектов открытого правительства через Интернет и традиционные СМИ;
- обеспечение удобной навигации по правительственным информационным порталам с предоставлением четкой правительственной информации, которую люди могут понять и использовать.

Необходим простой, интуитивно понятный доступ к публичной информации; комплексной и понятной, адаптированной к повседневному языку, а также к поликультурной среде;

- достоверная информация со ссылками на источники, подтверждающие достоверность представленных данных;
- описание государственных проектов и текущего этапа их реализации;
- информация об электронном снабжении, приобретении и продаже товаров, работ и услуг через Интернет по схемам «производитель–производитель», «производитель–потребитель», «производитель–государство», а также о других информационных и сетевых системах, например об обмене электронными данными;
- возможности участия в процессах формирования интерактивных партисипативных бюджетов;
- информация о естественной и преобразованной человеком среде;
- информация об общественном здравоохранении, эпидемиях, угрозах здоровью, а также предупреждении и решении этих проблем силами правительства;
- правительственная информация, которая не публикуется в СМИ, например, по внутренним выборам и дебатам;
- информация о служебных функциях и обязанностях каждого должностного лица;
- информация по повседневным вопросам, которая показывает гражданам, что правительства их поддерживают (кампании по борьбе с наркотиками, надлежущая модификация общественного городского оборудования и т. д.);
- виртуальные пространства, в которых граждане могут высказывать свои претензии и предложения;
- гарантированный обмен информацией и мнениями с правительствами (то есть регламентирование необходимости ответить в течение 24 часов);
- открытый доступ к научно-исследовательским данным, особенно к научным исследованиям, финансируемым за счет государственных средств;

-
- доступ к общественной информации с мобильных устройств;
 - регулирование/борьба с концентрацией СМИ, которая для Латинской Америки является животрепещущей проблемой.

Как может медийно-информационная грамотность способствовать созданию культуры открытого правительства?

Она призвана решать проблемы наращивания знаний, а также развития сознания медиапользователей и обеспечения реализации их прав. Соответственно, она позволяет гражданам выявить случаи нарушения прав пользователей, насилия, дискриминации и т.д. Более того, медийно-информационная грамотность способствует развитию не только гражданской сознательности, но и когнитивных навыков, таких как подбор информации, поиск достоверных источников, анализ информации, интерпретация и проверка корректности критического анализа информации.

МИГ может помочь гражданам латиноамериканских стран:

- понять, почему и в чем именно правительственная информация, а также СМИ и другие поставщики информации важны для построения демократических обществ и для социально-экономического развития;
- определить собственные потребности и потребности сообществ в отношении правительственной информации;
- находить, получать доступ, интерпретировать, оценивать и упорядочивать информацию, поступающую от правительств, СМИ и других поставщиков;
- совместно использовать и создавать, а также хранить информацию;
- предоставлять информацию в национальные, региональные и/или местные органы власти;
- взаимодействовать с национальными, региональными и/или местными органами власти, выражать свое мнение, загружать контент в режиме онлайн и требовать удовлетворения своих потребностей;
- требовать регулирования или ликвидации концентрации СМИ;
- требовать предоставления информации на различных языках;
- участвовать наравне с правительствами в разработке политики и инициатив.

7. Выводы и предложения

Вернемся к основным вопросам, которые мы подняли в этой статье: чего ждут граждане от открытого правительства? Чем оно может быть им полезно? Как медийно-информационная грамотность может способствовать формированию культуры открытого правительства, особенно в Латинской Америке? Осознают ли латиноамериканские граждане в полной мере возможности, масштабы, преимущества и риски электронного правительства, открытых данных, открытого правительства?

В отношении того, чего же граждане латиноамериканских стран ждут от открытого правительства, пока нет полной ясности. На многих правительственных и научных встречах и семинарах поднимается вопрос: «Информацию какого типа хотят получать граждане?» Первое, что приходит в голову, это предложение спросить самих граждан. Однако, насколько мне известно, опросов, направленных на изучение потребностей граждан в отношении открытого правительства, не проводилось. Отправной точкой любой целевой инициативы по повышению прозрачности для открытого правительства является осмысление того, каковы пользователи информации, их мотивы и стимулы, а также динамика той сферы, в которой они действуют, поскольку эти характеристики определяют, какими будут содержание информации и средства ее распространения.

Участие граждан в работе открытого правительства – это не разовое событие (встреча политиков с местными жителями, открытый форум, обсуждение партисипативного бюджета, период публичных слушаний или общественных комментариев). Это процесс, и он требует постоянных и непрерывных усилий со стороны гражданских организаций, научного сообщества, библиотекарей, сферы образования, правительств и частных предприятий для выстраивания полноценной культуры обмена открытой информацией и совместного ее создания.

По мнению А. Барсены (Barcena 2015), крайне важно закрепить достигнутый в недавнее время странами региона успех в обеспечении участия граждан и внедрении инноваций путем усиления роли молодежи и других социально незащищенных групп. По сравнению с ситуацией, которую мы наблюдали в XX веке, латиноамериканские граждане теперь получили более широкие права и возможности; их требования относительно прозрачности и подотчетности уже нельзя игнорировать. Поэтому правительства и международные организации должны всё более активно и последовательно участвовать в реализации Повестки дня ООН на период до 2030 года и создавать механизмы непрерывного обмена информацией и обратной связи. Для того чтобы граждане могли участвовать в полити-

ческих процессах и решать, поддерживать ли правительственные планы и решения, им необходима информация. Принятие решений невозможно без точной информации и возможности найти оптимальный вариант с точки зрения последствий как для органов государственной власти, так и для общества.

Все заинтересованные стороны, такие как правительства, компании, университеты, исследовательские центры, НПО и сообщества, должны участвовать в установлении взаимосвязи между государственной политикой в области медийно-информационной грамотности и инновациями как многостороннем процессе. Недостаточно обеспечить цифровую включенность: важно выстроить сети распространения знаний, с тем чтобы поток знаний и взаимодействие между заинтересованными сторонами обеспечивали консолидацию системы инноваций. Образовательные, научно-технические и информационные, а также производственные системы должны наладить активное сетевое сотрудничество различных участников. Первым шагом могло бы стать включение ученых, студентов, компаний и НПО в разработку планов программ.

Странам региона следует внедрять более эффективные методы разработки программ медийно-информационной грамотности и контроля за их реализацией в каждой стране, поскольку программы на различных территориальных уровнях нередко частично совпадают и перекрывают друг друга. Здесь играет свою роль недостаточное взаимодействие соответствующих структур. Более того, в ряде случаев стратегии национальной политики в сфере развития обществ знания реализуются различными министерствами, что вносит в этот процесс сумятицу. Необходимо наладить координацию и мониторинг государственной политики, а также учредить национальные ведомства, которые будут заниматься проблемами политики построения и развития обществ знания. Следует упрочить взаимодействие правительств и граждан с частным сектором в реализации политики и инициатив, связанных с медийно-информационной грамотностью, содействуя распространению передовых методов и технологий путем создания и совершенствования новых, более инклюзивных бизнес-моделей, в частности, новых форм сотрудничества между государственным и частным секторами.

Программы цифровой грамотности должны стать более масштабными и выйти за рамки базовых навыков работы с информацией и СМИ за счет объединения усилий с другими программами. Это означает, что в долгосрочной перспективе следует думать о том, каковы конечные цели распространения медийно-информационной грамотности, помимо демократизации знаний, и определять направления дальнейшей деятельности в этом ключе.

Латинская Америка как регион могла бы продолжить деятельность по развитию цифровой грамотности для выработки общих целей, составления национальных и общерегиональных планов и программ, позволяя странам обогатить свой опыт. Это включало бы не только изучение результатов соседних стран, но также совместное осмысление и разработку государственной политики. Может быть, таким путем латиноамериканским гражданам удастся не повторить ошибки Дон Кихота, переняв при этом его величие и благородство.

Источники

1. Aikens, S. K., and Krane, D. (2010). Are Public Officials Obstacles to Citizen-Centered E-Government? An Examination of Municipal Administrators' Motivations and Actions. Public Administration Faculty Publications. Paper 53. <http://digitalcommons.unomaha.edu/pubadfacpub/53>.
2. Barcena, A. (2015). Latin America and the Caribbean Depend on Open Government for Sustainable Development. In: Blog Huffpost, http://www.huffingtonpost.com/alicia-barcena/latin-america-and-the-caribbean_b_8394656.html.
3. Dassen, N. and Vieyra, J. C. (2012). Open government and targeted transparency: Trends and challenges for Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank, Washington, DC. <https://publications.iadb.org/handle/11319/3198?locale-attribute=en>.
4. Doleac, C. (2016). Insufficient Media Reforms in Latin America: Urgency to Go Further. In: Council of Hemispheric affairs, Wednesday, April 20, 2016, <http://www.coha.org/insufficient-media-reforms-in-latin-america-urgency-to-go-further/>.
5. Finkelievich, S., Feldman, P., Fischnaller, C. (2012). Public Policies on Media and Information Literacy and Education in Latin America: Overview and Proposals. International Conference «Media and Information Literacy in Knowledge Societies», 24–28 June 2012, Moscow.
6. Finkelievich, S., Rozengardt, A., Davidziuk, A., Finkelievich, D. (2010). Public Policies for Information Society. A Template. UNESCO, Paris.

-
7. IFLA (2014). Media and Information Literacy Recommendations. Final version. <http://www.ifla.org/publications/ifla-media-and-information-literacy-recommendations>.<http://www.ifla.org/publications/ifla-media-and-information-literacy-recommendations>.
 8. IFLA (2014). Statement of the International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA) to the 10th Meeting of the Open Working Group on Sustainable Development Goals during the Session: «Peaceful and non-violent societies, rule of law and capable institutions». http://www.ifla.org/files/assets/hq/topics/libraries-development/documents/ifla_statement_to_the_10th_meeting_of_the_owg.pdf.
 9. Havana Declaration. Fifteen Information Literacy Actions... for collaborative work on generation of networks for development of information literacy in Ibero-American countries (Latin America, Spain and Portugal). <https://drive.google.com/file/d/0BweUYcipCswReXRYd0Ztdk5hUjA/view>.
 10. Mioli, T. (2016). Concentration, regulation and sustainability are the biggest challenges for media in Latin America, experts say. In: Journalism in the Americas Blog, <https://knightcenter.utexas.edu/blog/00-16601-concentration-regulation-and-sustainability-are-biggest-challenges-media-latin-america>.
 11. Molina, E. and Vieyra, J. C. (2012). Transparency as a Public Policy Tool. In: Ramírez-Alujas, Á. V. & Dassen, N. (2014). Winds of change: the progress of open government policymaking in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Winds%20of%20Change.pdf?sequence=4>.
 12. Parliament of Australia (2011). Citizens' engagement in policymaking and the design of public services. Research Paper no. 1, 2011–12. http://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/rp1112/12rp01.
 13. OECD (2014). Open Government in Latin America. In series: OECD Public Governance Reviews, Paris, <http://www.oecd.org/gov/open-government-policies-in-latin-america-9789264223639-en.htm>.
 14. Open Government Partnership (2015). Open Government Declaration, <http://www.opengovpartnership.org/about/open-government-declaration>.

-
15. Ramírez-Alujas, Á. V. & Dassen, N. (2014). Winds of change: the progress of open government policymaking in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6400/ICS%20TN%20Winds%20of%20Change.pdf?sequence=4>.
 16. Scrollini, F. and Durand Ochoa, U. (2015). Perspectives on Open Government in Latin America. The London School of Economics and Political Science – World Bank Group Governance, London. <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/IDEAS-SU15-1-LatinAmerica.pdf>.
 17. The Open Government Guide Special Edition: Implementing the 2030 Sustainable Development Agenda, <http://www.opengovguide.com/topics/citizen-engagement/>.<http://www.opengovguide.com/topics/citizen-engagement/>.
 18. UNESCO (2013). Global Media and Information Literacy (MIL) Assessment Framework: Country Readiness and Competencies. Paris. <http://www.uis.unesco.org/Communication/Documents/media-and-information-literacy-assessment-framework.pdf>.
 19. Vogl, F. (2015). Latin America's real corruption crisis. The Globalist, <http://www.theglobalist.com/latin-americas-corruption-crisis/>.

Рикарду ПЕРЛИНЖЕЙРУ

Профессор Института права Федерального университета Флуминенсе;
федеральный судья Федерального
окружного суда 2-го округа Рио-де-Жанейро
(Рио-де-Жанейро, Бразилия)

Право на доступ к официальной информации в Латинской Америке: эйфория и озабоченность в связи с современными тенденциями⁸³

В данной статье предлагается критический анализ некоторых недочетов в реализации законов о доступе к информации в странах Латинской Америки в свете передовых принципов законодательства, регулирующего доступ к информации, которые закреплены судебной практикой Межамериканского суда по правам человека. Чтобы гарантировать, что эти усовершенствования будут внедряться на стабильной основе, необходимо строить такое общество, в котором уверенность граждан в возможности получить официальную информацию базируется на соблюдении трех принципов. Во-первых, при установлении права на доступ к информации государство также должно обеспечить достаточное финансирование для эффективной реализации этого права, иначе судебная защита таких положительных прав окажется лишь утопией. Во-вторых, граждане должны понимать, что единственной формой надзора (за деятельностью государственных органов) со стороны гражданского общества путем обеспечения доступа к информации может быть формирование общественного мнения, так как закон не допускает использование каких бы то ни было средств непосредственного контроля за органами власти от имени общества. В-третьих, эффективная защита права на информацию зависит от юридической квалификации государственных служащих и от независимых и беспристрастных органов принятия решений (судебных или несудебных).

1. Введение

Прежде всего оговорюсь, что под Латинской Америкой я буду понимать испано- и португалоговорящие страны Северной, Центральной и Южной Америки – от Мексики до Аргентины. Правовые системы этих бывших

⁸³ Автор благодарит за помощь в подготовке данной статьи Габриэля Рибейру Перлинжейру Мендису, Рейли Самтайо и Витора Габриэля Гонсалвиса из Института права Федерального университета Флуминенсе.

испанских и португальских колоний, как правило, очень похожи; исключения составляют лишь Куба и Венесуэла, которые еще не подписали Американскую конвенцию о правах человека, а потому выходят за рамки нашего анализа. Соответственно, используя термин «страны Латинской Америки», я имею в виду Аргентину, Боливию, Бразилию, Чили, Колумбию, Коста-Рику, Сальвадор, Эквадор, Гватемалу, Гондурас, Мексику, Никарагуа, Панаму, Парагвай, Перу, Доминиканскую Республику и Уругвай.

Межамериканский суд в своем решении по делу Клода Рейе и др. против Чили в 2006 году признал существование права на доступ к официальной информации (то есть права запрашивать и получать государственную информацию) в соответствии со Ст. 13 Американской конвенции о правах человека, которая регулирует свободу мысли и слова⁸⁴. В 2008 году Межамериканский юридический комитет Организации американских государств (ОАГ) провозгласил определенные принципы права на доступ к информации⁸⁵. В 2010 году Генеральная ассамблея ОАГ одобрила Модельный межамериканский закон о доступе к публичной информации⁸⁶.

На деле, Латинская Америка сейчас находится в некоторой эйфории по поводу обеспечения права на доступ к информации. В большинстве стран региона в соответствии с прецедентным правом Межамериканского суда конституции и конституционные суды четко сформулировали правила доступа к информации. Почти все страны Латинской Америки также приняли нормативные акты в виде кодексов, которые, по-видимому, отражают идею, что «солнечный свет является лучшим средством дезинфекции» (как сказал Луис Брэндайс⁸⁷), а широкое обнародование информации – это ключевой фактор, удерживающий правительства от попадания в пучину коррупции.

Однако можно ли считать латиноамериканские законы по-настоящему действенными и эффективными, или столь бурное развитие законодательства в области доступа к информации по всему региону – это лишь мимолетная и кратковременная иллюзия счастья?

К слову, согласно международным рейтингам, 10 лучших законов о доступе к информации приняты в: Сербии, Словении, Индии, Хорва-

⁸⁴ Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Клода Рейе и др. против Чили от 19.09.2006 (См.: *Inter-American Court of Human Rights 2006*).

⁸⁵ См.: *Inter-American Juridical Committee 2008; Mendel 2009, с. 13*.

⁸⁶ См.: *Organization of American States 2010*.

⁸⁷ «Гласность справедливо рекомендуют как лекарство от социальных и профессиональных заболеваний. Солнечный свет считается лучшим средством дезинфекции; а электрический свет – лучшим полицейским».

тии, Либерии, Сальвадоре, Сьерра-Леоне, Южном Судане, Мексике и на Мальдивах. В последней десятке оказались Австрия, Германия, Италия и Бельгия. В общем списке, насчитывающем 102 законодательных акта о доступе к информации, французский документ занял 88-е место, а японский – 84-е⁸⁸.

Как же так вышло, что слаборазвитые страны, такие как Либерия, в вопросах обеспечения доступа к информации идут наравне с самыми передовыми и опытными странами, оставив при этом далеко позади некоторые из ведущих промышленных держав, такие как Франция, Япония и Германия?

Здесь необходимо провести анализ, принципиально разграничивая качество самих законов о доступе к информации, с одной стороны, и качество их реализации, с другой стороны. Несмотря на то, что такие законы сулят нам райскую жизнь, в их применении и трактовке зачастую не учитываются традиционные правовые концепции.

Поэтому я дам критическую оценку того, как в Латинской Америке реализуются основные декларации прав доступа к информации, выработанные Межамериканским юридическим комитетом ОАГ и прецедентным правом Межамериканского суда по правам человека, которые были включены в Модельный межамериканский закон ОАГ.

Показав, какие вопросы возникают в отношении каждой такой декларации принципов, я предложу собственные ответы, представив четыре общих подхода/положения в надежде побудить вас сравнить и обсудить правовые системы других континентов, относящиеся как к общему праву, так и к гражданскому.

2. Предоставление информации как позитивное обязательство государства

По мнению Межамериканского юридического комитета, доступ к информации (то есть право искать и получать информацию от государства) есть фундаментальное право человека. Другими словами, в прецедентном праве Межамериканского суда право на информацию трактуется скорее как позитивная, а не негативная свобода⁸⁹.

⁸⁸ *Международный рейтинг обеспечения права на информацию (Global right to information rating).*

⁸⁹ *Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Клода Рейе и др. против Чили от 19.09.2006, параграф 77 (см. Inter-American Court of Human Rights 2006).*

Но в каких пределах обязано государство предоставлять такие услуги? Какие государственные ресурсы для этого необходимы? Есть ли у государства политическая воля для создания не только законов о доступе к информации, но и учреждения с обязательным государственным финансированием, чтобы вводить в действие эти законы? Есть ли возможность принудительного исполнения обязанности государства предоставлять информацию (подлежит ли она пересмотру в судебном порядке), даже если она не подкреплена соответствующими законами или бюджетных ассигнований на эти цели не выделяется? Если да, то кто будет иметь право на осуществление такой власти: административный орган, судья или конституционный суд?⁹⁰

Ответить на эти вопросы не так просто, что подтверждается ситуацией в области социальных прав в свете Ст. 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и Ст. 10 Дополнительного протокола к Американской конвенции о правах человека, относящегося к экономическим, социальным и культурным правам (Сан-Сальвадорский протокол): национальные суды в Латинской Америке выносят спорные, порой даже несправедливые решения только потому, что они выгодны истцам, в нарушение принципа равенства перед законом, на котором основывается административное право. А иногда их решения, по сути, оказываются бессмысленны и бесполезны, поскольку, например, находящиеся на грани банкротства учреждения общественного здравоохранения не в состоянии выдавать лекарственные средства и предоставлять лечение, как предписывает судья.

Согласно рекомендациям Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам, государственная политика должна подлежать пересмотру органами конституционного контроля для того, чтобы можно было гарантировать хотя бы минимальный уровень социального обеспечения. Такой пересмотр должен проводиться специальным конституционным судом, наделенным полномочиями объявить какую-либо ситуацию противоречащей конституции на том основании, что законодатели пренебрегали своими обязанностями по защите основных прав⁹¹. Однако на деле решения в отношении государственного бюджета в основном принимают законодательные, а не судебные органы.

В этом контексте для того, чтобы действовало право на доступ к официальной информации, которое является правом на получение услуги, государство в обязательном порядке должно: 1) выделять достаточное количество бюджетных средств, чтобы иметь возможность справиться с

⁹⁰ См. *Perlingeiro 2015c*, с. 20–45.

⁹¹ Там же.

растущим числом запросов; 2) принимать законы, внедрять политику и перенимать опыт, позволяющие надлежащим образом хранить информацию и управлять ею⁹²; 3) внедрять систематическую политику подготовки и образования государственных служащих.

В этой связи принципиально важно, чтобы общие законы доступа к информации с самого начала подкреплялись соответствующей государственной политикой, в противном случае право на получение информации станет просто пшиком.

3. Доступ к информации как инструмент демократии

Генеральная Ассамблея ОАГ приняла несколько резолюций, в соответствии с которыми доступ общественности к информации является обязательным условием для безотказной работы механизмов демократии с оптимальным уровнем прозрачности и надлежащим управлением государственными и местными органами власти, а также для обеспечения населению возможности осуществлять свои конституционные права в рамках представительной и партисипативной системы с достаточной свободой выражения мнений и доступа к информации⁹³.

Межамериканский суд усматривает тесную взаимосвязь между демократией и свободой слова: «[...] свобода выражения является краеугольным камнем самого существования демократического общества. Она необходима для формирования общественного мнения и является неперенным условием полноценного развития политических партий, объединений, научных и культурных сообществ и в целом всех, кто хочет влиять на коллегиальные органы. Наконец, это залог того, что население будет достаточно хорошо информировано, когда потребуются принимать решения. Ведь общество, которое недостаточно информировано, нельзя считать по-настоящему живым»⁹⁴.

⁹² *Международные механизмы содействия свободе выражения мнений. Совместная декларация о свободе выражения мнений и Интернете.*

⁹³ *Резолюция AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) от 10.06.2003 «Доступ к общественной информации: усиление демократии»; Резолюция AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) от 08.06.2004 «Доступ к общественной информации: усиление демократии»; Резолюция AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) от 07.06.2005 «Доступ к общественной информации: усиление демократии»; Резолюция AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) от 06.06.2006 «Доступ к общественной информации: усиление демократии».*

⁹⁴ *Решения Межамериканского суда по правам человека: по делу Рикардо Канезе против Парагвая от 31.08.2004, параграф 82 (см.: Inter-American Court of Human Rights 2004b); по делу Эрреры Ульоа против Коста-Рики от 02.07.2004, параграф 112 (см.: Inter-American Court of Human Rights 2004a); Консультативное заключение Межамериканского суда по правам человека OC-5/85 от 13.11.1985, серия A N° 5, параграф 70 (Inter-American Court of Human Rights 1985).*

На самом деле (в представительной и партисипативной демократии) легко заметить, что полное осуществление права голоса зависит от наличия доступа к информации и знаниям о фактах, имеющих отношение к политическому процессу прямого принятия решений (как в случае народного референдума) или выбора парламентских представителей.

Согласно заявлениям Межамериканского суда, право на информацию имеет два измерения (индивидуальное и коллективное)⁹⁵, что доказывает его универсальный характер, так что каждый гражданин имеет право на доступ к информации, которая находится в ведении государства, даже если она не представляет какого-то особого интереса: идея «социального контроля над государством» в достаточной мере оправдывает требование такого доступа⁹⁶.

Разумеется, «предоставление гражданину информации позволяет добиться того, чтобы эта информация распространялась в обществе, становилась известной, доступной и получала оценку»⁹⁷.

Тем не менее, если мы рассчитываем на то, что демократия обеспечит основу универсальности права на информацию (по какой-либо официальной теме), необходимо иметь в виду, что невозможно изменить систему только за счет простого распространения информации. Оно лишь помогает сформировать общественное мнение и побудить к действию надзорные органы⁹⁸.

Было бы неразумно дарить гражданам ложные надежды на то, что они вправе проверять законность административных актов вне сферы своих личных интересов: гражданин, действуя в одиночку, не может использовать полученную информацию непосредственно для того, чтобы изменить общество; он может только сообщить эту информацию контролирующим органам, чтобы они приняли соответствующие меры. Более того, даже в случае принятия политических решений партисипативная демократия поддерживает власть народа, а не отдельного гражданина.

4. Обязанность судебной и законодательной ветвей власти предоставлять информацию

Межамериканская юридическая комиссия указывает, что «обязанность предоставлять информацию распространяется на все государственные орга-

⁹⁵ Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Гомеса Лунда и др. против Бразилии от 24.11.2010 (*Inter-American Court of Human Rights 2010*).

⁹⁶ Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Клода Рейе и др. против Чили от 19.09.2006, параграф 157 (*Inter-American Court of Human Rights 2006*).

⁹⁷ Там же, параграф 77.

⁹⁸ Там же, параграф 89.

ны на всех уровнях власти, в том числе на органы исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти, органы, учрежденные конституциями или другими законодательными актами, принадлежащие государству и эксплуатируемые государством, а также организации, получающие государственное финансирование или выполняющие государственные функции»⁹⁹.

Очевидно, говоря о том, что судебные и законодательные органы также обязаны предоставлять информацию, Комиссия не имела в виду судебные решения и законы, которые и так всегда были полностью открыты общественности. К слову, признание того, что парламентские дебаты и судебные слушания (по правовым вопросам) должны проводиться публично, основывается на возможности того, что общественное мнение может способствовать регулированию процесса принятия политических решений (в качестве неотъемлемой функции демократии участия)¹⁰⁰.

Кроме того, не следует распространять принцип раскрытия информации на обычные (внесудебные и подзаконные) административные акты органов судебной и законодательной власти, поскольку тогда потребуются распространить обязанность раскрытия информации на все акты органов государственного управления, совершаемые любым государственным или частным юридическим лицом, которое создано исполнительной, судебной или законодательной ветвью власти.

5. Упреждающая обязанность предоставлять информацию (в том числе о направлениях государственной политики в целом)

По мнению Межамериканской юридической комиссии, государственные органы должны распространять информацию о своих функциях и деятельности – в том числе (но не только) о направлениях политики, которые влияют на граждан, их уровень расходов, государственные субсидии, льготы и контракты – в рабочем и упреждающем порядке, даже при отсутствии конкретного запроса и таким образом, чтобы гарантировать доступность и понятность информации¹⁰¹.

Кроме того, в соответствии с Модельным межамериканским законом, никто не должен нести какой-либо ущерб из-за применения политики, если государственные органы не смогли обеспечить возможность ознакомления с ней. Это правило призвано компенсировать достаточно неде-

⁹⁹ *Принципы права доступа к информации, п. 2 (Inter-American Juridical Committee 2008). См. также: Ст. 3 Модельного межамериканского закона о доступе к информации (Organization of American States 2010).*

¹⁰⁰ *Zippelius 2009, с. 179–180.*

¹⁰¹ *Принципы права доступа к информации, п. 4. (см.: Inter-American Juridical Committee 2008).*

мократичный характер распоряжений органов исполнительной власти, касающихся государственной политики¹⁰².

Можно даже утверждать, что невозможно надлежащим образом обеспечить правовую определенность и оправдать правомерные ожидания граждан, если государственная политика не может вступить в законную силу, прежде чем информация о ней будет раскрыта для заинтересованных сторон.

6. Обязательные нормативные определения исключений в отношении права на информацию

По мнению Межамериканского суда, для предотвращения произвола в осуществлении власти со стороны государственных органов все исключения из права на доступ к информации должны быть установлены заранее законодательно¹⁰³.

Однако в реальности зачастую все обстоит наоборот: положения законов носят весьма общий или расплывчатый характер, например те из них, которые связаны с «национальной безопасностью» и «защитой интересов государства». Так власти получают карт-бланш на то, чтобы сохранять в тайне любую информацию по своему усмотрению¹⁰⁴.

7. Ограничение права на доступ к информации

Межамериканская судебная комиссия распространяет право на доступ к информации на всю значимую информации, определяемой в широком смысле как всё, что хранится или записано в любом формате и на любых носителях¹⁰⁵.

Обе методики защиты граждан от угрозы соблюдению их основных прав (препятствование посредством ограничений и регулирование посредством самоограничения)¹⁰⁶ применимы только при условии соблюдения принципа обязательного законодательного определения всех исключений из права на информацию. Тем не менее в свете вышеупомянутого предпи-

¹⁰² Ст. 13 Модельного межамериканского закона о доступе к информации (см.: *Organization of American States* 2010).

¹⁰³ Межамериканский суд по правам человека. Консультативное заключение OC-6/86 от 09.05.1986, параграфы 26–29 (*Inter-American Court of Human Rights* 1986).

¹⁰⁴ См.: *Perlingeiro* 2015a, с. 119–128.

¹⁰⁵ Принципы права на доступ к информации, п. 3. (*Inter-American Juridical Committee* 2008).

¹⁰⁶ *Pieroth & Schlink* 2012, с. 56–57, 145; *Silva* 2011, с. 130.

сания Межамериканской юридической комиссии можно заключить, что определение границ доступа к информации входит в компетенцию органов власти, которые должны дать конкретное определение расплывчатому понятию «значимой информации».

8. Пределы ограничения права на информацию

В соответствии с Модельным межамериканским законом власти не могут отказывать в раскрытии информации за исключением тех случаев, когда интерес общественности к этой информации не сопоставим с тем ущербом, который будет при этом нанесен интересам, охраняемым соответствующим исключением¹⁰⁷. Кроме того, Закон гласит, что исключения не применимы в случаях серьезных нарушений прав человека в соответствии с последовательной линией судебной практики Межамериканского суда¹⁰⁸.

На самом деле существует «предел ограничения» права на доступ к информации¹⁰⁹. В общем случае исключения из права на доступ к информации применимы, если это оправдано необходимостью защиты личных или коммерческих интересов (первое ограничение), при условии, что отказ от обнародования информации не наносит больший ущерб, нежели тот, который возникнет, если информация не будет сохранена в тайне (предел первого ограничения). Это типичный случай столкновения интересов, которые могут быть сопоставлены в соответствии с критерием пропорциональности в строгом смысле этого слова¹¹⁰. Для выявления случаев «серьезных нарушений прав человека», оправдывающих раскрытие информации, которая изначально считается тайной, должна проводиться экспертная оценка в соответствии с конституционным законом.

Однако с учетом того, что принимать решение о том, какая информация должна быть раскрыта в обоих этих случаях, уполномочен административный орган, необходимо понять, какими качествами должны обладать те, кто облечен такими полномочиями.

¹⁰⁷ Ст. 44, гл. IV Модельного межамериканского закона о доступе к информации (*Organization of American States 2010*).

¹⁰⁸ Межамериканский суд по правам человека. Решение по делу *Мирны Мак Чанг против Гватемалы* 25.11.2003, параграфы 180–182 (*Inter-American Court of Human Rights 2003*).

¹⁰⁹ *Pieroth & Schlink 2012*, с. 66–67.

¹¹⁰ *Casal H. 2010*, с. 254. См. также: *Stern 1994*, с. 836; Ст. 101, III, 104, II, и 149, III Закона Мексики о доступе к информации от 04.05.2015 (*Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*).

В соответствии с формулировкой самого Межамериканского суда, «если лица, занимающие государственные посты, и представители властных структур не обладают достаточным уровнем подготовки, чтобы решать эти вопросы, в особенности путем применения критериев, относящихся к системе исключений, рекомендованных международными конвенциями, это указывает на то, что они пренебрегают своими обязанностями по защите права на доступ к информации; следовательно, страны обязаны своевременно обеспечить государственным учреждениям, ведомствам и органам власти надлежащую правовую подготовку»¹¹¹.

9. Контроль за доступом к информации со стороны внесудебных органов

Модельный межамериканский закон предусматривает необходимость создания автономного и независимого внесудебного органа для содействия доступу к информации и (внесудебного) органа по разрешению споров, который будет выносить решения по жалобам об отказах в предоставлении запрашиваемой информации¹¹².

В Латинской Америке только в нескольких странах (Чили¹¹³, Сальвадоре¹¹⁴, Гондурасе¹¹⁵ и Мексике¹¹⁶) существуют органы надзора за доступом к информации, наделенные исключительным правом действовать независимо друг от друга. Это объясняется тем, что правовая культура континентальной Европы, влияние которой ощущается в административном праве Латинской Америки, несовместима с системой квазисудебных административных органов или судов, типичных для административного права в странах общего права¹¹⁷.

На самом деле в поисках эффективной системы доступа к информации необязательно опираться на модели, уже созданные в Бразилии, Латинской Америке, в США или в Европе.

¹¹¹ Решение Межамериканского суда по правам человека по делу Клода Рейе и др. против Чили, параграфы 164–165 (*Inter-American Court of Human Rights 2006*).

¹¹² Ст. 54–63 Модельного межамериканского закона о доступе к информации (см.: *Organization of American States 2010*). См. также: *Mendel 2007*, с. 9; *Snell 2007*, с. 29.

¹¹³ Ст. 31–44 Закона Чили № 20.285 от 11.07.2008 (*Ley sobre acceso a la información pública*).

¹¹⁴ Ст. 51–60 Декрета Сальвадора № 534 от 03.03.2011 (*Ley de Acceso a la Información Pública*).

¹¹⁵ Ст. 8–11 Законодательного акта Гондураса № 170 от 30.12.2006 (*Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*).

¹¹⁶ Ст. 8, III и IV, 30, 37–42 Закона Мексики о доступе к информации.

¹¹⁷ *Perlingeiro 2016*.

В рассмотрении вопросов права на доступ к информации административные органы могут быть не менее эффективны, чем суды, действующие по нормам общего права. Эффективность процесса также может обеспечиваться за счет предварительного рассмотрения (что типично для общего права) или апостериорной оценки (характерной для гражданского права) последствий первоначального административного решения¹¹⁸. При этом принципиально важно гарантировать заинтересованным сторонам справедливое судебное разбирательство, которое обеспечит защиту права на доступ к информации за исключением тех случаев, когда сохранение ее в тайне необходимо и оправдано в соответствии с международными критериями в области прав человека. Однако для этого необходимо, чтобы рассматривающий дело суд или орган разрешения споров, призванный контролировать осуществление права на доступ к информации, был беспристрастным, независимым и обладал соответствующими техническими компетенциями¹¹⁹.

10. Судебные и внесудебные процедуры по защите права на информацию

Модельный межамериканский закон обеспечивает физическим лицам три различных механизма защиты их права на получение информации: а) внутренняя апелляция или запрос на повторное рассмотрение в адрес органа, отклонившего запрос о предоставлении информации, как факультативная мера, предваряющая другие механизмы оспаривания решения; б) внешняя апелляция к иному органу, нежели тот, который отклонил запрос о предоставлении информации, как обязательная мера, предваряющая судебную проверку; в) судебная проверка¹²⁰.

В Латинской Америке в случае, если в качестве обязательной меры, предваряющей судебную проверку, установлена внешняя апелляция к внесудебному органу, он может полностью лишить граждан права доступа к информации. Это объясняется тем, что в латиноамериканских странах, где, как уже упоминалось выше, закрепились европейские традиции гражданского права, внесудебные органы не наделены независимостью. Кроме того, внесудебные административные процедуры зачастую оказываются лишь «попыткой черпать воду из сухого колодца», что неоправданно задерживает доступ к правосудию для защиты права на информацию.

¹¹⁸ *Perlingeiro 2015b, с. 49.*

¹¹⁹ *Там же.*

¹²⁰ *Ст. 46–52 Модельного межамериканского закона о доступе к информации (см.: Organization of American States 2010).*

11. Заключительные выводы

В правовых системах латиноамериканских стран право на информацию прочно закрепилось в качестве одного из фундаментальных прав человека и является одним из ключевых факторов, гарантирующих, что законодатели, органы власти и судьи будут претворять в жизнь принципы, рекомендованные ОАГ.

Однако это право еще не используется в полной мере.

Государства обязаны развивать культуру доступа к информации, принимать меры по обеспечению надлежащего осуществления этого доступа, а также по мере необходимости изменять законы для защиты права на информацию.

По сути, законы о доступе к информации не могут эффективно работать без сформированной у административных органов и граждан культуры доступа. Для того чтобы члены общества были уверены, что смогут получить информацию от властей, судебные органы или органы административного надзора должны постоянно воздействовать на властные структуры (добиваясь соблюдения права доступа)¹²¹.

В этом контексте в отношении права на получение информации возникает четыре важных процессуальных момента.

Прежде всего важно определить, возможно ли на деле защитить права и соблюсти обязанности, установленные законом, с учетом социальных, экономических и политических реалий соответствующей страны. В противном случае у граждан возникнет впечатление, что их потчуют пустыми обещаниями, а это в большинстве случаев дискредитирует государственные учреждения в глазах населения: законодатели словно ограничиваются перечислением прав граждан и обязанностей государства по предоставлению услуг, не обеспечивая соответствующих бюджетных ассигнований или альтернативных путей урегулирования споров для выполнения их требований.

Второй момент требует задуматься о фактической реализации закона о доступе к информации, который в качестве инструмента общественного надзора за органами государственной власти может лишь стимулировать свободу прессы и общественного мнения: бессмысленно рассчитывать на то, что отдельный гражданин владеет инструментами, необходимыми для извлечения максимальной юридической выгоды из информации, полученной от имени всего населения. Важно помнить об этом ограничении, чтобы избежать разочарования и уныния в связи с тем, как реализуется право на информацию.

¹²¹ *Snell 2007, с. 14.*

Третье, о чем необходимо подумать, это обязанность государства обеспечить надлежащее осуществление доступа к информации, гарантируя, что соответствующие государственные служащие будут иметь специальное юридическое образование и действовать беспристрастно. Не придется удивляться, если все без исключения граждане, чьи запросы о предоставлении информации оказались отклонены, выразят протест и подадут апелляции, потому что государственные служащие без юридического образования недостаточно умны и надежны, чтобы должным образом разрешать подобные споры, ведь для этого они должны быть способны оценить, насколько первоначально соблюдение основных прав, и либо внести дополнения в законодательные и нормативные акты, определяющие доступ к информации, либо действовать вопреки этим актам, если они противоречат конституции.

Четвертое, и последнее, замечание касается прерогатив независимости внесудебных органов управления, ответственных за обжалование решений об отказе в доступе к информации. Модель прав человека, предложенная ОАГ, несовместима с традициями гражданского права Латинской Америки и не может быть заимствована без существенных изменений правовой системы. Попытка внедрения типичной системы общего права в культуру гражданского права чревата преумножением слабых сторон обеих систем административного права, а не их достоинств. Иными словами, недостатки системы общего права, такие как отсутствие у судей специальной подготовки в области административного права и способности проводить закрытый судебный пересмотр решений, принятых органами управления (к которым они, как правило, демонстрируют уважение), будет сочетаться с недочетами системы гражданского права, в частности, с отсутствием независимости (и беспристрастности) внесудебных органов надзора.

Большинство вопросов, которые поднимаются в данной статье, актуальны и для стран БРИКС в свете их экономических, политических и социальных реалий. Особенно это касается необходимости формирования культуры открытого доступа к официальной информации и, одновременно, законов о доступе к информации. Во всяком случае, я полагаю, что Индии и Южной Африке, которые опираются на нормы общего права, проще было бы перенять модель независимого и специализированного внесудебного пересмотра, чем Бразилии и России.

Я надеюсь, что удастся так или иначе стимулировать дискуссии не только в странах БРИКС, но и в системах общего и гражданского права других стран в постоянном стремлении содействовать развитию культуры информации и законов, которые будут всё в большей мере учитывать особенности требований доступа к информации.

Источники

1. Access info Europe & Centre for Law and Democracy (2016). *Global right to information rating*. <http://www.rti-rating.org/country-data>.
2. Casal H., J. M. (2010). *Los derechos fundamentales y sus restricciones*. Caracas: Legis.
3. Inter-American Court of Human Rights (1985). *Compulsory membership in an Association prescribed by law for the practice of journalism (arts. 13 and 29 American Convention on Human Rights)*. Advisory Opinion OC-5/85 of November, 13, 1985.
4. Inter-American Court of Human Rights (1986). *The Word «laws» of the American Convention on Human Rights*. Advisory Opinion OC-6/86 of May 9, 1986. <http://bit.ly/1WLG8QM>.
5. Inter-American Court of Human Rights (2006). *Case of Claude-Reyes et al. v. Chile* (judgment of 19 September 2006). <http://bit.ly/1EJmcBE>.
6. Inter-American Court of Human Rights (2010). *Case of Gomes Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) v. Brazil* (judgment of 24 November 2010). <http://bit.ly/1KdWmN3>.
7. Inter-American Court of Human Rights (2004a). *Case of Herrera Ulloa v. Costa Rica* (judgment of 2 July 2004). <http://bit.ly/1cUfkCo>.
8. Inter-American Court of Human Rights (2003). *Case of Myrna Mack Chang v. Guatemala* (judgment of 25 November 2003). <http://bit.ly/1RPU6OH>.
9. Inter-American Court of Human Rights (2004b). *Case of Ricardo Canese v. Paraguai* (judgment of 31 August 2004). <http://bit.ly/1nNE7gT>.
10. Inter-American Juridical Committee (2008). *Principles on the right of access to information*. CJI/RES. 147 (LXXIII-O/08). <http://bit.ly/1nSf3fu>.
11. Mendel, T. (2007). Access to information: The Existing State of Affairs Around the World. In: Villanueva, E. (Ed.), *Derecho de la información* (pp. 3–12). México: UNAM.
12. Mendel, T. (2009). *El derecho a la Información en América Latina – Comparación Jurídica*. Ecuador: UNESCO. <http://bit.ly/1MVf6BA>.
13. Organization of American States (1998). *Protocol of San Salvador of 1998: Additional protocol to the American Convention on Human*

-
- Rights in the area of economic, social and cultural rights. <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-52.html>.
14. Organization of American States (2004). *International Mechanisms for Promoting Freedom of Expression*. Costa Rica: OAS Special Rapporteur on Freedom of Expression. <http://bit.ly/1U6vZY3>.
 15. Organization of American States (2010). *Model Inter-American Law on Access to Information*. AG/RES. 2607 (XL-O/10). <http://bit.ly/1nrf2hU>.
 16. Organization of American States, Resolution AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) held on June 10, 2003 on «Access to Public Information: Strengthening Democracy». <http://bit.ly/1YTLWVv>.
 17. Organization of American States, Resolution AG/RES. 2057 (XXXIV-O/04) held on June 8, 2004 on «Access to Public Information: Strengthening Democracy». <http://bit.ly/20thCS5>.
 18. Organization of American States, Resolution AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) held on June 7, 2005 on «Access to Public Information: Strengthening Democracy». <http://bit.ly/1U7mLdQ>.
 19. Organization of American States, Resolution AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) held on June 6, 2006 on «Access to Public Information: Strengthening Democracy». <http://bit.ly/1TI3nZe>.
 20. Perlingeiro, R. (2015a). The Codification of the Right of Access to Information in Latin America. *Páginas A&B*, 3(3), 129–146. <http://bit.ly/1nTZTG9>.
 21. Perlingeiro, R. (2015b). The Right to Information from the Procedural Standpoint (Judicial and Non-Judicial). *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 15(61), 43–50. <http://ssrn.com/abstract=2607023>.
 22. Perlingeiro, R. (2015c). Does the Precondition of the Possible (Vorbehalt Des Möglichen) Limit Judicial Intervention in Social Public Policies? *NLUO Law Journal, Special Issue on «Access to Justice»*, 2(1), 20–45. <http://ssrn.com/abstract=2480757>.
 23. Perlingeiro, R. (2016). A Historical Perspective on Administrative Jurisdiction in Latin America: Continental European Tradition vs. US Influence. *British Journal of American Legal Studies*, 5(1). <http://ssrn.com/abstract=2592418>.

-
24. Pieroth, B. & Schlink, B. (2012). *Grundrechte. Staatsrecht II*. 28. ed. Heidelberg: C. F. Müller.
 25. Silva, V. A. da. (2011). *Direitos fundamentais*. 2nd ed. São Paulo: Malheiros.
 26. Snell, R. (2007). Using comparative studies to improve freedom of information analysis. Insights from Australia, Canada and New Zealand. In E. Villanueva (ed.). *Derecho de la información* (pp. 13–52). Mexico: UNAM. <http://bit.ly/1YJAA6o>.
 27. Stern, K. (1994). *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Band III/2: Allgemeine Lehren der Grundrechte*. München: C.H.BECK.
 28. United Nations (Committee on Economic, Social and Cultural Rights) (2000). *General comment 14: the right to the highest attainable standard of health (article 12 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*. <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/Health/GC14.pdf>.
 29. Zippelius, R. (2009). *Teoría general del Estado*. 5^a ed. Cidade do México: Porrúa.

Построение культуры открытого правительства. Чего пока еще недостает странам Восточной Европы?

Там, где цена информации невысока, дорогим оказывается внимание. В современном обществе добыть информацию становится всё легче – сегодня любой может получить доступ к ней через Интернет. Онлайн-новостные каналы пестрят обновлениями, большинство из которых дублируют данные с официальных веб-сайтов соответствующих учреждений. Подавляющее многообразие информационных ресурсов, число которых лишь растёт, не оставляет шансов на укрепление доверия к правительственным источникам. Несколько десятилетий назад телевидение было для граждан основным источником информации. Однако с увеличением числа телеканалов потребители стали меньше доверять предоставляемой ими информации. Чуть ранее через это проходили газеты и радио. Сегодня с аналогичной проблемой сталкивается Интернет.

В данной статье предлагается вариант применения концептуальной схемы онлайн-доставки информации от органов власти к гражданам, предприятиям и другим правительственным учреждениям как успешной модели коммуникации органов государственного управления со средой, с которой они взаимодействуют.

Вступление

С учетом существования приблизительно 1,5 миллиарда учетных записей «Facebook», 1,3 миллиарда пользователей «YouTube», 700 миллионов учетных записей «Twitter», 200 миллионов аккаунтов «Instagram» и т.п. можно утверждать, что сегодня приобщаться к мировым событиям гражданам проще, чем когда бы то ни было. Интернет-сервисами пользуются 46,4% населения планеты (Internet World Stats 2016). Взрыв технологий изменил наше представление об участии граждан в политической и социальной жизни. Мы должны переосмыслить всё это, и помочь нам может медийно-информационная грамотность.

В настоящее время можно говорить о существовании двух параллельных систем, которые сопоставимы по принципам своей работы и значимости. Граждане могут противодействовать различным политическим и социальным событиям не только в реальной среде, но и – в равной степени – в виртуальной. В таких обстоятельствах следует увязать мир реальный и мир цифровой. Медийно-информационная грамотность (МИГ) может способствовать решению этой задачи.

ЮНЕСКО особенно пропагандирует идею реализации политики использования МИГ в целях расширения возможностей взаимодействия граждан с электронным миром. По мнению экспертной группы «New London Group», «если в принципе возможно определить общую задачу образования [по любой специальности, хотя мы в основном говорим об образовании в сфере информационных технологий и коммуникации], то это обеспечение учащимся [гражданам] возможности извлекать выгоду из обучения, с тем чтобы в полной мере участвовать в общественной, общественной и экономической жизни» (New London Group 1996). Вот что такое медийно-информационная грамотность – это концепция привлекающего общественное внимание движения в поддержку гражданского образования.

Предпосылки

Пытаясь выяснить, что вызывает озабоченность ЮНЕСКО в связи с развитием средств массовой информации и информационной грамотности, мы обнаруживаем, что эта модель разработки учебных программ предполагает широкое использование всех ключевых компонентов современного информационного общества (Milunesco.org 2016). В нашей статье речь пойдет, в частности, о медиаграмотности, медиаобразовании, новостной грамотности, цифровой и информационной грамотности. Термин «грамотность» повторяется безумно часто. Что же он обозначает? В данном контексте грамотность – это способность чтения и написания контента в цифровой форме. При желании определение можно расширить: грамотный человек – тот, кто понимает информацию в цифровом формате и может передавать ее другим.

Сегодня вокруг нас бушует океан информации в виде радиоволн, передаваемых множеством беспроводных устройств, которые размещаются в самых необычных местах. Более 1 миллиарда веб-сайтов и около 3,3 миллиарда пользователей обмениваются за день более чем 80 миллиардами электронных сообщений. Ежедневно в различных блогах

публикуется 1,5 миллиона новых статей (internetlivestats.com 2016). Каждый день в «Google» вводится 1,7 миллиарда поисковых запросов, а на «YouTube» просматривается более 3,7 миллиарда видеороликов. В глобальном масштабе ежедневный интернет-трафик превышает 1 эксбибайт (1024^6 , один миллиард ГБ). И даже если мы попробуем ограничиться европейскими странами, цифры всё равно будут очень большими, ведь на долю Европы приходится примерно 20% от приведенных выше общих показателей. Подобное обилие информации дезориентирует пользователей, что, в свою очередь, порождает недоверие (Turcotte et al. 2015). Все больше пользователей отвергают информацию из ненадежных источников и не рискуют переходить по предлагаемым ими ссылкам.

На данный момент в Румынии насчитывается 320 городов, и, согласно нашему исследованию, посвященному электронному правительству в муниципальных образованиях Румынии (Vrabie 2016), официальные веб-сайты муниципалитетов коренным образом отличаются друг от друга во всем, начиная с URL и заканчивая способом отображения информации. При более пристальном изучении данных статистики становится понятно, что разброс результатов исследования очень велик. Города, которые по таким параметрам, как «Прозрачность», получили весьма высокие баллы, оказываются в числе аутсайдеров по показателям «Электронный документооборот» или «Общие характеристики» (в этом разделе анализировались структура и контент сайта). Если говорить о десятке городов с самым большим числом жителей, дисперсия баллов (рассчитанная как для вариации (VAR), так и для стандартного отклонения (SD (σ)) оказывается разной не только для каждого класса анализа, но и для каждого из рассмотренных городов (табл. 1).

Таблица 1. Распределение баллов среди 10 крупнейших городов Румынии по результатам исследования «Электронное правительство в муниципальных образованиях Румынии»

№	Населенный пункт	Позиция в списке	Население	Итоговый балл	Прозрачность	Электронный документооборот	Взаимдействие	Полезный контент	Общие характеристики	VAR	SD(σ)
1	Бухарест	16	1883425	3.55	4.75	3.50	2.50	3.50	3.50	0.42	0.65
2	Клуж-Напока	18	324576	3.50	5.00	2.50	2.50	3.50	4.00	0.75	0.87
3	Тимишоара	3	319279	3.73	4.75	3.50	4.17	3.25	3.00	0.34	0.58
4	Ясы	24	290422	3.42	4.25	2.50	3.33	4.00	3.00	0.34	0.59
5	Констанца	105	283872	2.63	4.25	1.50	1.67	2.75	3.00	0.83	0.91
6	Крайова	45	269506	3.13	5.00	3.00	1.67	2.00	4.00	1.28	1.13
7	Брашов	19	253200	3.48	4.25	3.50	1.67	3.00	5.00	1.07	1.03
8	Галац	75	249432	2.80	3.50	2.50	2.50	2.50	3.00	0.13	0.37
9	Плоешти	73	209945	2.83	3.75	2.00	1.67	3.25	3.50	0.58	0.76
10	Орадя	1	196367	4.33	4.25	4.50	4.17	3.75	5.00	0.14	0.38
	VAR			0.23	0.23	0.69	0.90	0.33	0.56		
	SD(σ)			1.00	1.28	1.02	1.02	0.98	1.15		

Источник: «E-Government in Romanian municipalities 2016»

Судя по результатам наших исследований, во всех остальных странах региона ситуация аналогична румынской. Пока всё ограничивается лишь разговорами об обеспечении баланса интересов государственного управления и граждан. Каждое государственное учреждение хочет, чтобы его присутствие в Интернете было уникальным во всех аспектах, и это естественно с учетом очень больших различий между учреждениями. Осознав, что ни один город не похож на другой (одни развивают туризм, другие делают ставку на промышленность и т. д.), легче понять присущий каждому из них уникальный характер. Однако это вызывает всеобщее замешательство среди граждан. Они теряются на просторах Интернета, когда им приходится искать определенную информацию, а потому зачастую норовят вернуться к традиционной манере общения с органами государственного управления, например, по телефону и даже более того – отправляясь лично в головной офис учреждения. Такие действия могут поколебать саму концепцию электронного правительства и/или открытого правительства.

24 сентября 2014 года Президент США Барак Обама на открытии заседания организации «Открытое правительство» в Нью-Йорке подчеркнул роль открытого правительства во взаимоотношениях между гражданами и государством. Если в создании партнерства «Открытое правительство» в 2011 году участвовали, помимо Соединенных Штатов, всего семь стран, то в 2015 году число членов организации возросло до 69 государств (рис. 1) (Open Government Partnership 2016). Эта относительно новая концепция непосредственно связана с технологиями: «Когда граждане требуют прогресса, правительства должны суметь среагировать на это. И в новом тысячелетии, когда обилие технологий позволяет нам общаться с помощью твитов или текстовых сообщений, граждане вполне справедливо требуют большей быстроты реагирования, большей открытости» (The White House 2014). Продолжая свою речь, президент Обама отметил, что для облегчения взаимодействия между правительствами и более чем двумя миллиардами граждан, для которых они работают, было реализовано свыше 2000 обязательств.



*Рисунок 1. Организация «Открытое правительство»
 Источник: <http://www.opengovpartnership.org/>*

Методология

В подготовке данной статьи мы использовали комбинацию двух исследований – документального и эмпирического. Первое включало анализ разработанных национальных планов действий по внедрению открытого правительства с опорой на медийно-информационную грамотность в рассматриваемых нами странах. Второе исследование было ориентировано на сбор мнений о разработке концептуальных рамок предоставления онлайн-информации, полученной по результатам исследования.

Мы решили для начала рассмотреть в отдельности планы действий на 2014–2016 годы в десяти странах Юго-Восточной Европы (на представленной выше карте это: 1) Румыния, 2) Болгария, 3) Республика Молдова, 4) Сербия, 5) Греция, 6) Хорватия, 7) Босния, 8) Венгрия, 9) Словения, 10) Словакия), чтобы изучить их интересы в сфере развития открытого пра-

вительства. К сожалению, для Словении и Боснии таких документов нет, а для Сербии они доступны только на сербском языке (Open Government Partnership 2016). Большинство существующих планов действий представляют собой «продукт сотрудничества правительства с гражданским обществом и подтверждение обязательств по пяти главным задачам «Открытого правительства»: улучшение качества государственных услуг, повышение подотчетности органов власти гражданам, более эффективное управление государственными ресурсами, создание более безопасных сообществ и повышение корпоративной ответственности» (Romanian National Action Plan 2014).

В тот же период, когда мы изучали упомянутые документы, была разработана анкета для измерения уровня компонентов медийно-информационной грамотности, которые связаны с открытым правительством. Анкета была направлена для заполнения национальным комиссиям по делам ЮНЕСКО всех десяти стран. В сопроводительном письме их просили также направить анкету в Министерство государственного управления (или аналогичный орган), в Министерство технологии и связи и представителям гражданского общества.

Чтобы получить более полную картину и оценить мнение не только поставщиков государственных услуг, но и потребителей этих услуг, мы также разместили анкету в Интернете с целью получения информации по тому же вопросу от граждан. Было получено 77 заполненных анкет, которые можно считать статистически достоверными.

Здесь нужно добавить, что была обеспечена конфиденциальность ответов для всех респондентов – как официальных представителей стран, так и граждан.

Предварительные данные

То, что мы придавали особое значение планам действий, разработанным до начала этого исследования, объясняется возможностью получить наглядное представление о национальных проектах повышения уровня открытости правительств и проанализировать их.

Сохраняя полную объективность, мы выбрали проект «Повышение качества и количества опубликованных открытых данных», разработанный Управлением делами премьер-министра Румынии, как первый и, возможно, самый важный из изученных нами с точки зрения объединения всей информации в рамках одного портала. Национальный шлюз data.gov.ro

был запущен даже раньше запланированного срока – не в 2014 году, а в октябре 2013 года. Эта платформа представляет собой центральную точку доступа к открытым данным, полученным от органов государственного управления. Управление делами премьер-министра активизирует свои усилия по разъяснению важности открытия данных, особенно в сфере государственного управления (Romanian National Action Plan 2012).

Из рассмотренных стран повод для гордости есть и у Болгарии, где идет наращивание передовых наработок, связанных с доступом к информации. За счет этого страна стремится обеспечить должное выполнение Закона о доступе к общественной информации, устанавливая единые параметры для своевременной подготовки и публикации информации (Bulgaria National Action Plan 2014).

Дальнейшее изучение планов действий показало, что все упомянутые страны, у которых есть онлайн-инициативы, разработали стратегии сбора информации на одном ресурсе. Греция через свой портал opengov.gr пытается обеспечить возможность открытого обсуждения для совместного нормотворчества (Greek National Action Plan 2012). В Хорватии был запущен пилотный проект системы личного доступа пользователей к государственному управлению, в рамках которого каждый гражданин сможет получить доступ к своей личной информации через онлайн-систему, являющуюся частью системы *gov.hr*. Кроме того, начат экспериментальный проект по преданию гласности информации государственного сектора, направленный на совершенствование доступа к данным государственного сектора через единый ресурс (Croatia National Action Plan 2014). В Словакии был разработан веб-портал для сбора всей информации о структурных фондах, финансовом механизме Европейского экономического пространства, Норвежском финансовом механизме, Швейцарском финансовом механизме и других механизмах предоставления министерских грантов, которые представляют собой значительные бюджетные ресурсы, используемые местными органами власти, представителями бизнеса и неправительственными организациями (Slovak National Republic Action Plan 2012). Венгерское правительство, придя к власти в 2010 году, незамедлительно начало подготовку к запуску нового единого правительственного веб-сайта. [Www.kormany.hu](http://www.kormany.hu) содержит все общественно значимые данные обо всех министерствах, обеспечивает площадку для проверки и комментирования проектов законодательных актов, а также предоставляет информацию об основных мерах, принимаемых правительством (Hungary National Action Plan 2013).

Таблица 2. Действия по развитию открытого правительства в странах региона

Показатели	Румыния	Болгария	Республика Молдова	Сербия	Греция	Хорватия	Босния	Венгрия	Словения	Словакия
Повышение прозрачности и эффективности управления	Yes		Да	Нет данных	Да	Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да
Повышение качества и количества публикуемых открытых данных	Да		Да	Нет данных	Да		Нет данных		Нет данных	Да
Подготовка персонала и наращивание кадрового потенциала	Да			Нет данных			Нет данных		Нет данных	
Эффективное управление государственными ресурсами		Да		Нет данных		Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да
Повышение корпоративной ответственности и надежности		Да		Нет данных			Нет данных	Да	Нет данных	

Обеспечение прозрачности управления на местном уровне	Да		Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да	Нет данных	Да
Содействие партиципативному принятию решений за счет электронных коммуникационных платформ			Да	Нет данных		Да	Нет данных		Да	Нет данных		Да	Нет данных
Открытое коллективное принятие решений и обеспечение вовлеченности с использованием электронных технологий									Да	Нет данных		Да	Нет данных

Источник: национальные планы действий, доступные на <http://www.opengovpartnership.org/>

Приведенная выше таблица отражает инициативы стран региона по развитию открытого правительства. Опыт изучения ситуации в Румынии подсказывает нам, что инициативы открытого правительства разрабатываются на местах, но о них не всегда сообщается в национальные органы власти, а значит, ситуация на самом деле даже лучше, чем может показаться. Однако для большей наглядности и повышения результативности эти инициативы должны получить соответствующее рассмотрение – только так они могут служить одновременно и гражданам, и органам власти.

Проанализировав полученные анкеты, мы можем сказать, что 63 респондента (82%) выбирают онлайн-методы получения информации от государственного сектора: 35 человек (46%) – за счет чтения онлайн-газет, 28 (36%) – непосредственно с веб-сайтов государственных учреждений; традиционные методы, такие как просмотр теленовостей, выбрало только 14 человек (18%).

Респондентов также просили оценить идею разработки уникального канала для передачи информации от государственных органов гражданам и деловому сектору (например, веб-портала, созданного для сбора через RSS всех новостных сообщений, выпущенных государственными органами)» по шкале Лайкерта от 1 до 5 (1 – категорически не согласен, 5 – абсолютно согласен). 49 человек (64% от общего числа опрошенных) полностью одобрили идею, 7 человек (9%) – согласны с ней, 14 (18%) допускают такую вероятность, вариант «не согласен» не выбрал ни один человек, зато категорически против высказались 7 опрошенных (9%). Этих ответов достаточно, чтобы подтвердить стремление граждане получить «всё и сразу» на одном ресурсе.

Ограничения

Необходимо заметить, что анкету заполняли только интернет-пользователи, однако это не препятствует проведению анализа, поскольку предлагаемое нами решение – уникальный канал для передачи информации через Интернет – адресовано именно пользователям Всемирной сети. 14 респондентов, ответивших утвердительно на вопрос «Является ли для вас телевидение основным каналом информации?», вероятно, используют Интернет преимущественно для обмена сообщениями, например по электронной почте, и в гораздо меньшей степени – для получения информации от государственных органов.

Разъяснения

Заинтересованность граждан в доступе к уникальному порталу, о которой свидетельствуют полученные ответы (почти три четверти респондентов одобрили эту идею), обусловлена обилием информации и всё увеличивающимся числом существующих в настоящее время информационных каналов. Возьмем, к примеру, библиотеку Британского музея. Она, безусловно, ценна, полезна и доступна. Однако какова вероятность того, что наличия определенной книги в фондах этой библиотеки достаточно, чтобы она стала известна широкой публике? Если книга кому-то потребуется, её могут запросить, однако для того, чтобы захотеть её прочесть, люди должны знать о её существовании. Человек не может бесцельно бродить по библиотеке. Интернет как источник информации сегодня, несомненно, бесконечно богаче любой библиотеки в мире (возможно, даже богаче, чем все библиотеки мира вместе взятые). Одна только английская версия «Википедии» уже насчитывает 5,119,872 статей – в печатном виде они заняли бы более 2000 томов Британской энциклопедии. Версии «Википедии» на всех языках в совокупности содержат более 38 миллионов статей, что эквивалентно более чем 15 000 печатных томов (Wikipedia 2016). Это существенно усложняет поиск и, косвенно, получение релевантной информации о предмете. Избыток информации, как ни парадоксально, может создавать ощущение информационного вакуума.

По итогам изучения планов действий можно предположить, что правительства заинтересованы в едином хранилище для всей официальной информации, хотя рассматриваемая информация должна фильтроваться. В связи с уже реализованными на национальном уровне проектами возникает вопрос: «Почему бы не размещать всю информацию на одном портале, разделенном на соответствующие категории (новости, события, инициативы и т.д.)?»

Сегодня игнорирование социальных платформ равноценно непониманию влияния мобильных технологий в конце 1990-х или ценности Интернета четверть века назад. Компании, названия которых у всех на слуху («Microsoft», «Oracle», «Coca-Cola»), имеют официальные профили на «Facebook», понимая, что именно там надо искать потребителей. В рекламных роликах «McDonalds» упоминается уже не официальный сайт компании www.mcdonalds.com, а аккаунт [f/mcdonalds](https://www.facebook.com/mcdonalds). Это означает, что информация из экосистемы, в которой живут пользователи, собирается воедино в «Facebook».

Румынские национальные инициативы, разработанные для повышения прозрачности и снижения уровня коррупции, такие как sear.ro,

esomunitate.ro, e-guvernare.ro и т.п., свидетельствуют об аналогичной заинтересованности в сборе данных на одном веб-портале (каждый из упомянутых проектов разделяет общий интерес к подобному сервису для своих пользователей). Сегодня ценность представляет информация и, возможно, в первую очередь – простота доступа к ней. Почему же не создать единый портал (в какой-то степени похожий на упомянутые выше), который сможет накапливать общедоступную информацию на одном веб-адресе? Если такая инициатива будет подкреплена законом, государственные учреждения должны будут установить на своих веб-сайтах модули RSS для предоставления информации населению. Портал, управляющий этими данными, станет своеобразным информационным шлюзом как для граждан, так и для предприятий, а возможно, и для других государственных учреждений.

Заключение

Начиная с 2010 года произошли огромные изменения как в технологиях, так и в способах их использования.

Подумайте, что может сделать человек, у которого есть только карандаш и лист бумаги. А теперь представьте, каковы возможности обладателя пишущей машинки, а затем и ПК. Сегодня упомянутый мною компьютер уже имеет подключение к Интернету. Одним из первых лозунгов Билла Гейтса было провозглашение целью компании «Microsoft» предоставление всем информации «на кончиках пальцев» (Gates 1995). Хотя многие слова Гейтса оказались пророческими, вряд ли даже он мог предвидеть, какое развитие получат технологии спустя двадцать лет после выхода его первой книги. Более того, маловероятно, что он предвидел взрывной рост информации, которая сегодня доступна в Интернете. По данным исследования компании «IBM» (Dixon 2015), общий объем информации, производимой человечеством, удваивается каждые 30 часов. Очевидно, что не вся эта информация опубликована и/или доступна в Интернете, но даже в этом случае можно оценить масштабы, которых она достигла.

В этом безбрежном океане очень трудно добраться до своей цели, поэтому нам нужны четкие маршруты. Мы считаем абсолютно необходимым создание единого канала для централизованного управления всеми данными, производимыми государственным сектором, с целью информирования граждан и деловой среды. Проведенный нами опрос и данные заполненных анкет показывают, что такой канал обеспечит следующие преимущества:

-
- повышение эффективности процесса коммуникации между вовлеченными сторонами;
 - предоставление населению объективной информации;
 - сокращение путаницы и временных затрат на поиск информации как на местном, так и на центральном уровне;
 - повышение прозрачности.

Конечно, были выявлены и некоторые недостатки:

- некоторые источники могут не учитываться, если такое обязательство не предусмотрено законодательно;
- в случае если этот информационный канал является единственным, он может использоваться для манипулирования гражданами.

Как уже упоминалось, в нашем исследовании рассматривались только десять стран Юго-Восточной Европы. Мы вынуждены были пойти на такое самоограничение в силу того, что времени на проведение исследования было очень мало. В дальнейшем мы планируем поддерживать пилотный проект в Румынии, а затем – за счет расширения рамок исследования и сотрудничества с организациями из стран Западной Европы (университетами, исследовательскими центрами, НПО) – предложить более масштабный аналог канала информирования граждан.

Такой портал станет информационным шлюзом для государственного управления на любом уровне со следующей структурой:

1. Раздел для граждан

2. Раздел для представителей делового сектора

3. Раздел для государственных учреждений

1.1. Информация и новости для местных органов власти

1.2. Информация и новости для центрального правительства

и т.п.

1.1.1. Информация и новости о районных отделах среднего образования

1.1.2. Информация и новости о городах и территориальных общинах

1.1.3. Информация и новости по вопросам правопорядка и безопасности граждан

1.1.4. Информация и новости о медицинских учреждениях и т.д.

По понятным причинам мы не будем описывать всю карту подобного портала. Благодаря современным языкам веб-программирования, таким как HTML5, ASP, PHP и т.д., графический интерфейс прост и удобен даже для пользователей, не знакомых с цифровыми технологиями.



Рисунок 2. Дизайн предлагаемого портала

Источники

1. Bulgaria National Action Plan (2012), <http://www.opengovpartnership.org/country/bulgaria>.
2. Croatia National Action Plan (2014), <http://www.opengovpartnership.org/country/croatia>.
3. Dixon, M. (2015). *Insights Enrich Cities*, Major Cities of Europe Conference, Hamburg 2015.
4. Gates, B. (1995). *The Road Ahead*, Viking Penguin.
5. Greek National Action Plan (2012), <http://www.opengovpartnership.org/country/greece>.
6. Hungary National Action Plan (2013), <http://www.opengovpartnership.org/country/hungary>.

-
7. Internet World Stats (2016), <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>.
 8. Internetlivestats.com (2016), <http://www.internetlivestats.com/>.
 9. Milunesco.org (2016), <http://milunesco.unaoc.org/about-media-and-education-literacy/>.
 10. New London Group (2000). *A Pedagogy of Multiliteracies: Designing Social Futures*, Harvard Educational Review, Volume 66, Number 1, Spring 1996, ISSN 0017-8055.
 11. Open Government Partnership(2016),<http://www.opengovpartnership.org/>.
 12. Romanian National Action Plan (2014), <http://www.opengovpartnership.org/country/romania>.
 13. Slovak Republic National Action Plan (2014), <http://www.opengovpartnership.org/country/slovakia>.
 14. The White House, Official YouTube channel (2014), *President Obama Speaks at the Open Government Partnership Meeting*, <https://www.youtube.com/watch?v=9wei-pO5fU4>.
 15. Turcotte, J., York, C., Irving, J., Scholl, R. M., Pingree, R. J. (2015). *News Recommendations from Social Media Opinion Leaders: Effects on Media Trust and Information Seeking*. Journal of Computer-Mediated Communication, Volume 20, Issue 5, September 2015, pp. 520–535, <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcc4.12127/full>.
 16. Vrabie, C. (2016). *E-Government in Romanian municipalities – 2015*, Number 3/2016, ISSN 2360-5618.
 17. Wikipedia (2016), <https://en.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:About>.

Информационная среда в Латвии: возможности и ограничения

1. Введение

Информация является основой любого управления. Отбирая и предоставляя информацию, можно задействовать что бы то ни было в нужном управленцу русле для достижения необходимого результата. Это относится как к устройствам, так и к живым существам, людям, народам и странам.

Чтобы управление обществом и государством не наносило им вреда, необходима обратная связь от объектов управления – жителей; нужны их оценка, контроль и вовлеченность в процессы. Однако управленческие действия и интерпретация событий производятся структурами не только с разными, но часто с противоположными и взаимоисключающими интересами. Это нужно учитывать.

Вследствие того, что, с одной стороны, Россия обретает все больший суверенитет и становится равноправным участником глобального управления, а с другой стороны, мировые ресурсы для обеспечения прежнего уровня потребления ограничены, владение и управление информацией приобретает ключевую роль в глобальной схватке за выживание. Латвия находится на стыке двух миров, поэтому с учетом местных особенностей информационное противостояние здесь принимает острые формы. На открывающиеся возможности информационных технологий накладываются сопоставимые ограничения, сохраняя пока устойчивость внешнего управления. В этой статье я выделю значимые события в моей стране, определяющие развитие государства, а также отмечу схожие процессы в мире.

2. Ограничение свободы мнений на законодательном уровне

11 мая 2016 года к Уголовному кодексу Латвии добавилась статья, определяющая наказание в виде лишения свободы на срок до пяти лет, принудительных работ или денежного штрафа «за помощь иностранно-

му государству в деятельности, направленной против Латвийской Республики». Так как причиной введения этой статьи в аннотации названа гибридная война во всех ее проявлениях и под иностранным государством подразумевается именно Российская Федерация, мое выступление здесь прямо подпадает под эти поправки Уголовного кодекса.

На рассмотрение в Сейм подан также проект поправок к Закону об общественных организациях, который предусматривает ограничение деятельности общественных образований, «тратящих привлеченные средства на мероприятия, направленные против государственного строя, призывающих к его свержению насильственным путем, проповедующих коммунистическую идеологию и прочее». На самом деле ни одна организация такими вещами не занимается, так как это преследуется по уже существующим законам. Однако в аннотации к законопроекту причиной поправок опять названы гибридная война и культурная деятельность разных обществ, в том числе проведение ежегодных «Дней русской культуры в Латвии». Это уровень угроз, который сегодня рушит основы государства! Такие организации будут подвергаться углубленной финансовой проверке и закрываться.

Чтобы отслеживать оборот каждого цента не только у таких «нелояльных» организаций, согласно новой редакции закона «О легализации доходов, полученных преступным путем, и финансировании терроризма», подвергаться сканированию будет практически каждый взрослый общественно активный житель страны. Вот пример обязательной анкеты клиента латвийского коммерческого банка:

- Каков источник происхождения вашей наличности?
- Каковы средние суммы поступлений наличности на счет в месяц?
- Каковы цели ее использования?
- Какие доходы вы имеете?
- Если зарплата – укажите компанию.
- Если дивиденды – аналогично.
- Если получаете деньги за сдачу в аренду недвижимости – укажите адрес этой недвижимости.
- Если вы получаете доход как самозанятое лицо – укажите род деятельности.
- Используется ли счет в банке для сделок третьих лиц?
- Являетесь ли вы политически значимым лицом (ПЗЛ)?

Ответы на эти вопросы кардинально облегчат труд спецслужбам в преследовании конкретного лица как напрямую, так и через круг его связей.

Кто же является политически значимым лицом? Это занимающие или занимавшие высшие должности чиновники, военные, судьи, политики, члены правлений государственных предприятий и т.д., а также их супруги (в том числе гражданские), родители, братья-сестры, бабушки-дедушки, внуки-внучки. Отдельно упоминаются и лица, которые имеют с указанным выше перечнем легко доказуемые деловые «или другие тесные» отношения.

Банковский надзорный орган – Комиссия рынков финансов и капитала – пояснил термин «другие тесные» отношения. Это знакомые и друзья политически значимого лица, а также любовные партнеры. Согласно оценке Латвийской ассоциации коммерческих банков, под категорию ПЗЛ подпадает около четверти населения.

3. Ограничение и фильтрация оборота публичной информации

В официальные печатные издания, ТВ, радио и главные новостные интернет-порталы Латвии информация подается уже выверенной, от оговоренных информационных агентств, и редакции этих ресурсов знают границы дозволенного. Однако в мире имеется неограниченное число источников, которые не подвержены латвийской цензуре. Для этого в самом главном поисковике – Google – устанавливаются соответствующие параметры, скрывающие опасные источники новостей и мнений. На самые опасные организуется программное воздействие, в результате чего (или даже без этого воздействия) сайт объявляется опасным для пользователя и автоматически вводится в черный список поисковика или веб-браузера, что делает его недоступным. Для вывода ресурса из черного списка требуется процедура заявки и рассмотрения, что не гарантирует защиты от повторного попадания под запрет. Таким образом ограничивается число и доступность «неудобных» ресурсов, так как для обхода такой блокировки нужно иметь опытного сетевого специалиста, что не каждому по силам. Свою цензуру «вредных» взглядов также проводит «Facebook», блокируя «опасные» страницы. И наконец, сайт может быть закрыт решением ответственного ведомства, как это произошло с новостным сайтом агентства «Спутник» – sputniknews.lv. Помимо интернет-ресурсов, под государственный запрет Латвии попали российские телеканалы «Россия» и «Первый канал».

4. Устранение политически значимых лиц путем спецопераций

Самым значимым политическим событием в Латвии за последний год был арест Угиса Магониса – руководителя Латвийской железной дороги (ЛЖД), второго по величине государственного предприятия страны. Латвийская железная дорога по роду своей деятельности тесно связана с Российской Федерацией. Магонис был арестован в момент принятия от эстонского предпринимателя Осиновского якобы взятки в полмиллиона евро. Преследование и задержание проводилось на территории Эстонии эстонскими спецслужбами. После задержания эстонцы передали Магониса в руки латвийским правоохранительным органам, что уже является нарушением уголовно-процессуального кодекса. Если лицо совершило преступление на территории соседнего государства, то там его и нужно было удержать и проводить следственные действия. А если он там не совершал ничего противоправного, то его нельзя было преследовать и задерживать. Договор, согласно которому передавались деньги между Осиновским и Магонисом, держится следствием в тайне, и «расследование» продолжается до сих пор (с августа 2015 года). Объявленный новым директором ЛЖД Эдвин Берзиньш публично заявил, что будет всячески поддерживать проект «Rail Baltic». Тем самым цель межгосударственной спецоперации была достигнута. Даже сами руководители нового железнодорожного проекта, не говоря об их оппонентах, признают, что постройка новой Балтийской железной дороги имеет исключительно политический смысл. О военном предназначении проекта здесь даже не говорилось. По завершению проекта эта многомиллиардная (хотя большей частью спонсируемая Еврокомиссией) и убыточная затея, навязанная Прибалтийским странам, ляжет тяжелым бременем на местные бюджеты. Ведь в Прибалтике нет такого количества пассажиров, которые были бы готовы пользоваться этим транспортом, и нет таких грузов, которые выгодно было бы на нём перевозить. Угис Магонис всячески этому сопротивлялся. Однако в латышской прессе отстранение от дел главы ЛЖД представлялось как устранение коррупционного гнойника.

До этого самым значимым и издевательским отстранением такого рода в Латвии было дело с кражей 10 000 долларов США из портфеля Председателя Сейма Латвии – Индулиса Эмсиса прямо в столовой Кабинета министров. После того как потерпевший заявил о пропаже портфеля, виновного быстро нашли. Им «оказался» служащий министерской столовой. За сутки шустрый парень успел «потратить» треть украденного. Однако вор отделался лишь условным наказанием без требования вернуть недостающую сумму. Зато было выдвинуто обвинение против Председателя Сейма за... дачу ложных показаний. Благодаря продуман-

ным действиям правоохранительных органов Индулис Эмсис во избежание унижительного для него процесса был вынужден заменить свою первоначальную заявку (о краже 10 000 долларов) на ложную – о 6500 долларах, отказаться от дополнительных требований к вору и в придачу от должности председателя Сейма. Поверить, что вор был простым служащим столовой, который с изумительной прозорливостью знал, когда заявиться, чтобы забрать нужный портфель, не опасаясь последствий, может только чрезвычайно наивный человек. Маловероятно также, что потерпевший сам, без специально подстроенной ситуации, оставил такие ценные и секретные вещи без присмотра. Завести уголовное дело на второго человека в государстве за то, что он имел при себе денежную сумму в размере двухмесячного оклада, могла только власть, стоящая выше формального руководства страны. Публичные сомнения Эмсиса в необходимости участия Латвийских ВС в совместных с НАТО оккупационных миссиях в мире не могли остаться безнаказанными. Однако официальная пресса рассказывала о случившемся сухо, приводя лишь выборочные факты, без удивления, без наводящих вопросов и выводов, словно опять один нечестный на руку руководитель был отстранён от должности. Даже российская пресса припомнила ему русофобию.

Схожие события сегодня происходят в Латинской Америке. В Бразилии практически завершён импичмент президента страны Дилмы Русеф. У нормального человека, имеющего хотя бы минимальное представление о правосудии, не может быть сомнений, что расследоваться должно только предъявленное человеку обвинение, и только по нему может приниматься судебное решение. В своем обращении к депутатам прокурор Жозе Эдуарду Кардозу указывал, что решение поставить вопрос об импичменте на голосование было вынесено с нарушениями. В отношении президента Бразилии заявка на отстранение подавалась по одному делу – за «манипулирование бюджетными показателями» (что уже имеет слабое и расплывчатое обоснование). Однако на заседании парламентского комитета заслушивалась информация по другому делу – о коррупционном скандале вокруг нефтяной госкомпании «Petrobras», что не имело отношения к обвинениям в адрес Русеф. Наконец, «изюминкой» этого импичмента стало обвинение президента – совсем по другому делу – в неправомерном использовании средств государственных банков для «латания дыр» в бюджете в период кризиса. Что значит «неправомерное использование»? Выходит, руководство государства не имело права управлять по своему усмотрению принадлежащими государству учреждениями? «Латание дыр» – это подобранное зависимыми от «мирового сообщества» СМИ понятие, под которым должно пониматься сведение баланса доходов с рас-

ходами. Но ведь это одно из основных обязательств руководителя страны при разработке и выполнении бюджета! СМИ этим подають знак обывателю, что средства, находящиеся во владении государственных банков, трогать неприлично, особенно, если они вложены в государственные облигации «исключительной нации». В реальности процесс над Дилмой Русеф с полным правом можно назвать действиями организованной группы по свержению законной власти.

Как подсчитала правозащитная организация «Transparency Brazil», против 60% ныне действующих членов Национального конгресса Бразилии (принимавшего решение по отставке президента) выдвинуты обвинения в разнообразных уголовных преступлениях. По иронии судьбы Русеф — одна из немногих фигур в верхнем эшелоне власти, кто не обвиняется в нарушении закона с целью личного обогащения. «Дилма... остается незапятнанной в нашем политическом мире, сверху донизу вымазанном экскрементами, — написал обозреватель «Folha de S. Paulo» Марио Серджи Конти. — Она ничего не украла, а ее судит банда воров».

Параллельно с Бразилией «мировое сообщество» занялось еще одним строптивым руководителем — экс-президентом Аргентины Кристиной Фернандес де Киршнер. Она обвиняется в том, что во время своего правления давала указания на продажу в бирже фьючерсов по заниженной цене. По логике обвинения выходит, что президент распорядилась продавать ценные бумаги за более низкую цену, чем готов был платить за них покупатель на бирже. Но ведь в этом нет логики. Значит, продавал Центральный банк свои ценные бумаги за рыночную цену. По сути, вина де Киршнер состояла в том, что она позволяла себе требовать деньги (для нужд страны) за долговые расписки, не подлежащие к оплате «по понятиям».

5. Заключение

Описанные выше примеры говорят нам, что мир полон несправедливости, и по большей части информация о происходящем либо не оглашается вовсе, либо доходит до нас фрагментарно, искаженно и в нужной для одной стороны интерпретации.

Сегодня в Латвии честная публичная дискуссия на острые для общества темы невозможна в принципе. Ведь она заведомо будет проигрышной для власти. В таком случае общественное мнение может принять ту сторону, борьба с которой доселе была одной из основ существования государства.

Я с белой завистью выслушал рассказ губернатора Натальи Комаровой об опыте внедрения «открытого правительства» в Ханты-Мансийске. Он показал успешность начинания, когда «информация поставлена на службу общественным интересам» и задействована реальная обратная связь – люди вовлечены в принятие решений и даже в их реализацию. Но для такой обратной связи требуется власть, которая «стоит на службе общественных интересов».

Соглашаясь со сказанным Евгением Кузьминым и Николаем Хаустовым, нужно признать, что для адекватного понимания свободно доступной информации необходимо критическое и аналитическое восприятие, а также переосмысление оглашенных новостей, то есть медийно-информационная грамотность. Важны для познания окружающей реальности и термины, названные Натальей Ивановной Гендиной: информационная культура, гражданская грамотность, патриотизм и моральные ценности. Наделенные вышеперечисленными качествами граждане не только будут готовы нести ответственность за принимаемые решения, но и научатся оценивать возможные последствия этих решений, беря на себя ответственность и за них тоже.

Источники

1. <http://likumi.lv/doc.php?id=88966>.
2. <http://titania.saeima.lv/LIVS12/SaeimaLIVS12.nsf/0/30EDC058E283C869C2257F6A003B9620?OpenDocument#b>.
3. <http://www.lvportals.lv/print.php?id=279392>.
4. <http://imhoclub.lv/ru/material/neblagonadezhnie>.
5. <http://nra.lv/latvija/170701-banku-jaunas-anketas-tracina-iedzivotajus.htm>.
6. <http://www.fktk.lv/lv/tiesibu-akti/kreditiestades/fktk-izdotie-noteikumi/citi/5648-ieteikumi-kreditiestadem-un-finansu-iestadem-politiski-nozimigu-personu-to-gimenes-loceklu-un-ar-tam-ciesi-saistitu-personu-noskaidrosanai-izpetei-un-darijumu-uzraudzibai.html>.
7. <http://www.fktk.lv/lv/mediju-telpa/pazinojumi-masu-informacijas-1/2016/5723-jautajumi-un-atbildes-par-politiski-nozimigu-personu-padzilinatu-parbaudi-korupcijas-risku-noversanas-nolukos.html>.
8. http://www.pietiek.com/raksti/knab_aizturejis__latvijas_dzelzcela__valdes_priekssedetaju_magoni.

-
9. http://www.pietiek.com/raksti/pirmoreiz_atklatiba__lemums_par_emsas_10000_dolaru_meliem.
 10. <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/04/15/637884-verhovnii-sud-brazilii-otkazalsya-protsess-impichmenta>.
 11. <https://russian.rt.com/article/159114>.
 12. <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/3213696>.
 13. <https://rg.ru/2016/05/13/byvshego-prezidenta-argentiny-obvinili-v-korruptcii.html>.
 14. <https://rg.ru/2016/05/14/eks-prezidentu-argentiny-prediavleny-novye-obviniia.html>.
 15. <http://rusnovosti.ru/posts/418932>.
 16. <http://pravosudija.net/article/borba-s-korruptciey-putem-falsifikacij>.

Александр Сергеевич ЗЫКОВ

Директор Югорского научно-исследовательского
института информационных технологий
(Ханты-Мансийск, Россия)

Лариса Ивановна ТРУТНЕВА

Ведущий научный сотрудник Югорского научно-исследовательского
института информационных технологий
(Ханты-Мансийск, Россия)

Формирование культуры открытого правительства среди населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Повышение уровня информационного образования и информационной культуры общества является неотъемлемой частью формирования культуры открытого правительства, культуры взаимодействия общества и государства. Для эффективного использования сервисов электронного правительства граждане должны обладать набором соответствующих компетенций, относящихся к медийно-информационной грамотности.

Если в качестве отправной точки в вопросе обучения медийно-информационной грамотности (МИГ) рассматривать программу обучения педагогов «Медийная и информационная грамотность» [4], то экосистему МИГ можно рассматривать как множество видов грамотности (рис. 1). Сюда относятся цифровая грамотность, компьютерная, информационная и интернет-грамотность [1–3]. Поскольку между данными понятиями существуют очевидные связи, введем понятие ИКТ-грамотности, объединяющее все эти разновидности.

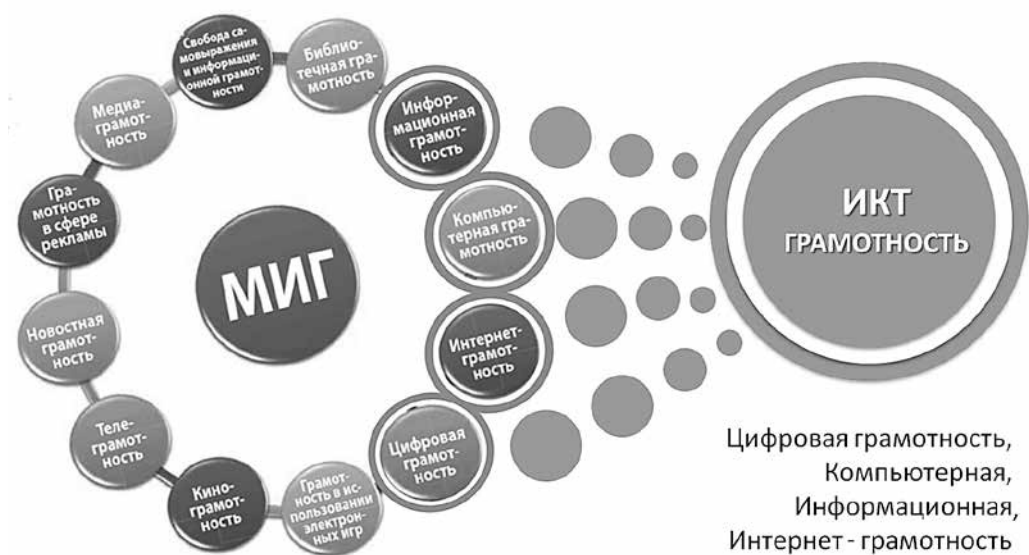


Рисунок 1. Информационно-технологические составляющие медийно-информационной грамотности

ИКТ-грамотность включает, помимо базовых знаний компьютерных технологий, и другие, например, знание терминологии, навыки обращения с информацией, понимание базовых возможностей компьютера и т.д. Причем эти знания должны использоваться как в профессиональных, так и в личных целях. В результате ИКТ-грамотность приобретает социально значимый характер, становится показателем социального развития, свидетельствует об уровне цивилизованности общества.

Югорский НИИ информационных технологий (ЮНИИ ИТ) является активным участником проекта по обучению населения ИКТ-грамотности, причем мы сосредоточены главным образом на предоставлении услуг льготным категориям слушателей. Обучение проводится на территории всего округа на базе центров общественного доступа и учитывает разную степень подготовки представителей целевой аудитории.

Обучение базовым основам проводится по международной программе «e-Citizen – Электронный гражданин», разработанной под эгидой Международного фонда ECDL. Программа реализуется на территории автоном-

ного округа при поддержке Правительства Югры с 2006 года. Этот курс изучают в основном пожилые граждане, никогда не работавшие с компьютером. По окончании курса слушатель получает международный сертификат «Паспорт электронного гражданина».

С целью более детального изучения возможностей ИКТ для жизни в информационном обществе используется учебный курс «Эффективное использование сервисов электронного правительства». Курс ориентирован на более активную категорию населения, владеющую базовыми навыками работы на компьютере, и призван обучить граждан навыкам получения в электронной форме государственных и муниципальных услуг, предоставляемых электронным правительством.

Процесс обучения осуществляется как в очном, так и в дистанционном формате. Имеется специальная система, позволяющая организовать полный цикл обучения: регистрация слушателей и преподавателей, формирование учебных программ, проведение онлайн-ового и оффлайн-ового обучения, тестирование знаний, хранение и анализ результатов обучения, управление библиотекой учебных материалов, подготовка различных отчетов по результатам обучения.

Таким образом, обучение населения навыкам использования ИКТ повышает у граждан уровень владения информацией, способствует формированию в нашем регионе активных участников деятельности открытого правительства, обеспечивает возможность вовлечения населения в разработку и экспертизу принимаемых решений, содействует развитию механизмов общественного контроля.

На сегодня Югра занимает второе место среди регионов страны по числу зарегистрированных пользователей Единого портала госуслуг (550 тысяч югорчан, 43,5% от общей численности населения региона).

В настоящее время в связи с массовым использованием мобильных приложений для отображения и представления пространственной информации востребованным является умение пользоваться геоинформацией. Разнообразные справочные и информационно-аналитические системы, использование которых предполагает знание геопространства, позволят по заданным критериям найти конкретное место на карте, построить оптимальный маршрут путешествия или определить местоположение друзей в данный момент. Для возможности использования заложенного в системы функционала необходимо формирование геоинформационной грамотности как культуры общения с геопространственными данными посредством картографических сервисов.

Современные информационные технологии предполагают владение навыками работы с геопространственными данными, такими как карты, схемы, планы, и другими топографическими материалами с использованием разнообразных носителей информации (бумажных и электронных) для анализа событий (статистических данных) в геоинформационном пространстве. Отдельно рассмотрим геоинформационную грамотность, которая может быть представлена как составная часть ИКТ-грамотности.

Основными навыками, которые требуются для обучения геоинформационной грамотности, являются умения создавать и изменять формы геопространственной информации, принимать решения на основе анализа геопространственной информации, умение практически использовать информацию, полученную в геоинформационных системах.

Можно определить четыре основных уровня обучения геоинформационной грамотности, которые в целом предполагают систему непрерывного образования от начального, школьного уровня до уровня переподготовки и повышения квалификации специалистов в соответствии с требованиями разрабатываемых в настоящее время профессиональных стандартов (рис. 2).

Первый (начальный) уровень – обучение школьников основам работы с информационными технологиями, геопространственными данными и геоинформационными системами. Следующие два уровня – это подготовка студентов высших учебных заведений по направлениям, связанным с использованием геоинформационных систем, и затем проведение курсов повышения квалификации для профильных специалистов, уже работающих по специальностям, связанным с использованием геоинформационных систем. Верхний уровень – создание системы профессиональных стандартов, формирующих качественные образовательные программы и программы профессионального обучения.

Для достижения нового качества профессионального образования используются профессиональные стандарты, которые устанавливают требования к профессиональному уровню работников. Начиная с 2014 года ЮНИИ ИТ принимает участие в разработке ряда стандартов профессиональной деятельности по направлениям использования результатов космической деятельности и геоинформационных систем. В общей сложности мы приняли участие в разработке 4 профстандартов.

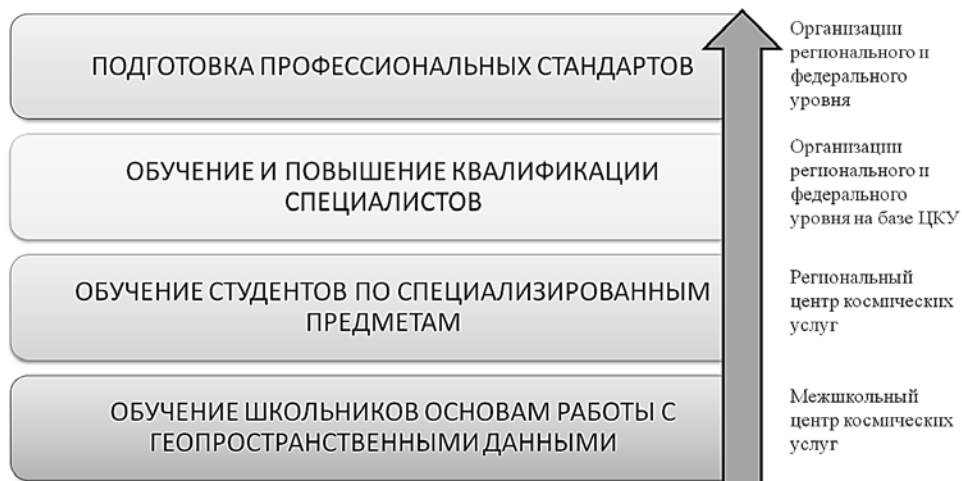


Рисунок 2. Уровни обучения геоинформационной грамотности

Для повышения геоинформационной грамотности на базе существующего регионального центра космических услуг проводится обучение специалистов профильных учреждений и организаций навыкам работы с геоинформационными системами.

Созданная на базе ЮНИИ ИТ базовая кафедра Югорского государственного университета способствует приобретению студентами программы бакалавриата и магистрантами ключевых компетенций в области геоинформационных систем. Под руководством ведущих специалистов института они успешно защищают выпускные квалификационные работы по проблемам применения геопространственных данных.

Обучение школьников основам работы с геопространственными данными, в том числе с результатами космической деятельности, позволяет использовать современные геоинформационные технологии в системе школьного образования. Для целей обучения детей в округе, по примеру других регионов России, создан школьный центр космических услуг.

Данный центр предоставляет широкие инновационные возможности при изучении отдельных предметов (география, история, регионоведение, биология, экология), а также обеспечивает в процессе обучения:

- интерактивность;
- профессиональную ориентированность;
- возможность вести самостоятельную работу с современным программным обеспечением;

- реализацию широкого круга индивидуальных инновационных школьных проектов, в том числе находящихся на стыке нескольких научных областей и актуальных жизненных потребностей.

Приобретенные в результате обучения компетенции в области ИКТ-грамотности и геоинформационной грамотности позволяют эффективно использовать полученные навыки при работе с информацией существующих и создаваемых геопорталов открытых данных. Пример одного из таких информационных ресурсов для автономного округа приведен на рис. 3. Представленный геопортал можно рассматривать как часть системы открытого электронного правительства АО.

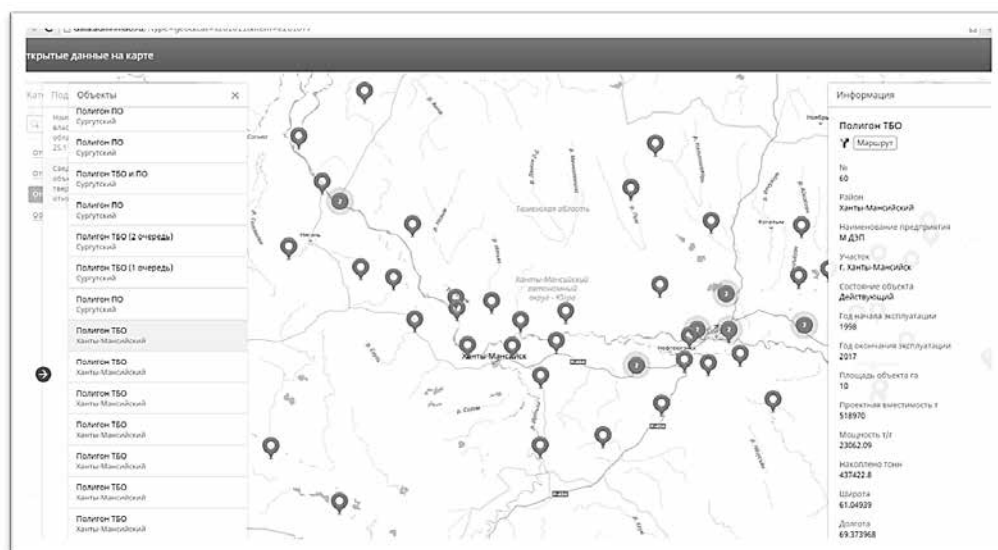


Рисунок 3. Вид портала открытых данных Ханты-Мансийского автономного округа – Югры

Обучение ИКТ-грамотности проводится по всей территории АО и имеет массовый характер (рис. 4). В общей сложности с 2010 года обучение прошли более 40 тысяч человек. Из них более 15 тысяч – жители поселков и деревень. Следует отметить, что организация обучения в нашем регионе имеет свою специфику в связи с транспортной труднодоступностью большого количества сельских поселений. Тем не менее по соотношению обученных в городе/на селе удастся поддерживать достаточно ровные показатели на протяжении нескольких лет.

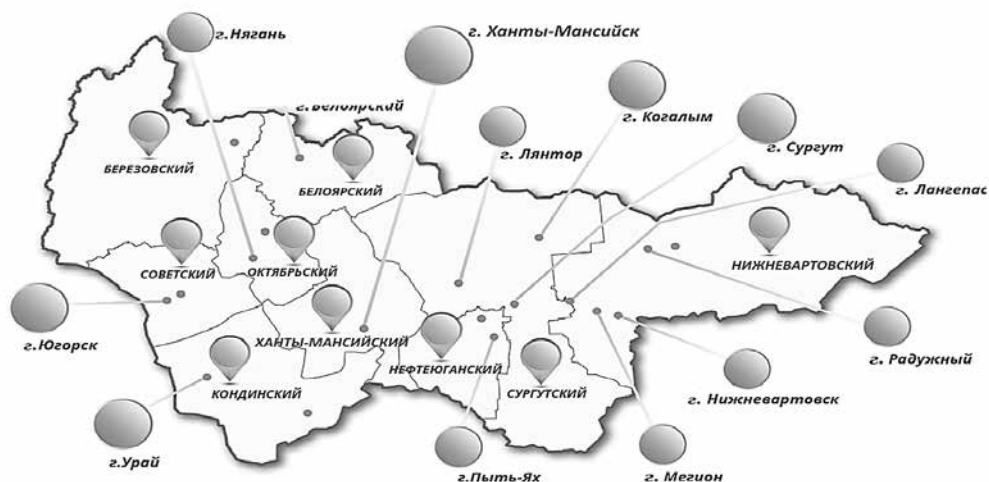


Рисунок 4. География обучения ИКТ-грамотности

Таким образом, Югорский НИИ информационных технологий ведет планомерную работу по обучению населения ИКТ-грамотности, способствует формированию в регионе активных участников деятельности открытого электронного правительства.

Источники

1. Арутюнов, Г. А. Анализ понятия медиаграмотности как составляющей информационной грамотности личности / Г. А. Арутюнов // Вестник РМАТ. 2013. № 1(7). С. 91–93.
2. Гендина, Н. И. Информационная грамотность в контексте других видов грамотности: дайджест зарубежного опыта. По материалам докладов, представленных на 75-й Генеральной конференции ИФЛА «Библиотеки создают будущее, основываясь на культурном наследии» / Н. И. Гендина // Школьная библиотека. 2009. № 9–10. С. 28–39.
3. Медиа- и информационная грамотность в обществах знания / Сост. Е. И. Кузьмин, А. В. Паршакова. – М.: МЦБС, 2013. – 384 с.
4. Медийная и информационная грамотность: программа обучения педагогов / под ред. А. Гриззла и К. Уилсон; пер. Е. Малявская // *Институт ЮНЕСКО по информационным технологиям в образовании*. – Париж, 2012. – 199 с.

Людмила БАРБА

Координатор проектов телеканала «Молдова-1»
Национальной общественной компании
по телевидению и радиовещанию «Теле-радио-Молдова»
(Кишинев, Молдова)

Открытое информационное общество. Право на качественную информацию. Ответственность и безопасность

В 2015 году в мировом рейтинге измерений информационного общества Республика Молдова заняла 66-е место среди 167 стран. Такие данные содержатся в годовом отчете по мониторингу развития информационного общества «Measuring the Information Society 2015» («Измерение информационного общества – 2015»), представленном Международным союзом электросвязи (МСЭ) в рамках XIII Всемирного симпозиума по показателям развития информационно-коммуникационных технологий.

Сегодня Молдова имеет одно из лучших кабельных интернет-соединений в мире и одно из самых дешевых с точки зрения цены за Мбит. Волоконно-оптический охват сети составляет 90%. Уровень проникновения Интернета в республике достиг 60%, а уровень проникновения услуг мобильной телефонии вдвое больше – 120% (согласно данным Министерства информационных технологий и связи Республики Молдова).

В стране действует электронное правительство, на государственном уровне предприняты меры, стимулирующие развитие ИТ-компаний на 2012–2016 годы.

Функционирует государственный регистр населения, который предназначен для сбора, накопления, актуализации и анализа сведений о физических лицах, включая их персональные данные, с предоставлением этой информации органам публичного управления, физическим и юридическим лицам.

Электронные услуги, которыми могут воспользоваться граждане Республики Молдовы, охватывают разные сферы. Это банки, бизнес, местная администрация, гражданское общество и инициативы, охрана здоровья, пресса, онлайн-образование и т.д. С начала 2013 года экономические субъекты Республики Молдова получили возможность представлять декларации о взносах государственного социального страхования через Интернет с использованием цифровой подписи. Начиная с 2016 года, на президентских выборах в Молдове впервые будет использовано интернет-голосование.

Вопреки очень слабому экономическому развитию Республики Молдова, финансовым и политическим кризисам, информационное общество получило за последние шесть-восемь лет огромный импульс к развитию.

«Кто владеет информацией – тот владеет миром», «кто информирован – тот вооружен» – эти выражения в век информационных технологий стали крылатыми. Каждый из жителей Молдовы хоть раз в жизни в той или иной форме озвучил эти мысли. Однако в последнее время граждане как потребители информации в первую очередь обращаются к местным и зарубежным СМИ, доступным в молдавском информационном пространстве, и в этом контексте все чаще задаются вопросом: а насколько та информация, которую они получают из разных источников, верна? Насколько правильными могут быть наши решения, а потом и действия, если они основаны на этой информации? А если информация оказывает влияние на общественное мнение одной группы людей, на общественное мнение сообщества одного села или города? А что случается с государством, когда дезинформации или манипуляции подвержены граждане того или иного государства?

Есть ли повод ставить под сомнение правильность, достоверность и непредвзятость информации? Опыт Молдовы доказывает, что есть! Одна из самых обсуждаемых проблем относительно демократизации СМИ в нашей стране – это чрезмерная концентрация средств массовой информации в руках одного человека или одной группы. Речь идет о политических силах, находящихся у власти или бывших у нее до недавних пор.

Согласно исследованиям Центра независимой журналистики, одному из лидеров находящихся у власти партий принадлежат пять телевизионных каналов (два из которых имеют национальное покрытие), а другому политику, который теперь в оппозиции, – три телевизионных канала. Эта ситуация, на мой взгляд, усугублена тем, что Молдова, государство, находящееся на этапе становления, является производным режима, где всё и вся контролировалось государством и политиками. Мы – общество, где силы оппозиции еще настолько слабы, что не могут обеспечить действия механизма «взаимного контроля» («check-and-balance»), а это значит, что угроза возвращения к тоталитаризму по-прежнему сохраняется.

Второй момент касается перехода от государственных СМИ и, соответственно, государственного финансирования к частному бизнесу в области СМИ. Чаще всего новоиспеченные владельцы или совладельцы теле- и радиоканалов, печатных и онлайн-СМИ относятся к своему делу только как к источнику доходов и в гораздо меньшей степени как к средствам принципиально корректным, непредвзятым и беспристраст-

ным. Объясняется это, во-первых, тем, что опыт свободных, негосударственных СМИ очень невелик. Во-вторых, при слабо развитой экономике, в условиях финансово-экономического кризиса, а порой и политической нестабильности СМИ как бизнесу надо выживать, а значит, собственники считают, что «все средства хороши». Ответственность перед потребителями информации и зависимость от них еще не стала нормой, тогда как доходы от политических и финансовых групп – ощутимы и реальны сегодня и сейчас.

Третий фактор (или первый по уровню влияния) касается геополитической конфронтации. Отличительной ее чертой в XXI веке стали информационные или гибридные войны. Перо в прошлом, а ныне – клавиатура компьютера, продуктом коих является слово, информация, разят эффективнее, нежели настоящее оружие. Информационные войны страшны тем, что жертвы сложно различить на начальной стадии. У них не видно кровоточащих ран и физических увечий, но эффекты – во сто крат сильнее. Одни группы людей, общества настраиваются против других. Таким образом, начинаются гражданские войны, военные конфликты между соседями. А поводом к этому становится информация, точнее, дезинформация, искажение реальности.

Информация для открытого информационного общества является одновременно и силой, и слабостью. В условиях низкого уровня медиаграмотности общества угроза стабильности в государстве, в регионе, в мире усиливается в геометрической прогрессии. В Молдове о медиаграмотности заговорили впервые всего лишь год-полтора назад, и то очень неуверенно. Проведены лекции для старшеклассников в нескольких десятках школ, и буквально за пару дней до этой конференции неправительственная организация «Арена Cívica» («Гражданская Арена»), которую я представляю, провела первый тренинг по медиавоспитанию для журналистов. В продолжение проекта уже журналисты будут готовить материалы по медиаграмотности для читателей, телезрителей и радиослушателей. Разного рода проекты по медиаграмотности начали развивать и другие неправительственные организации, как, например, Центр независимой журналистики, Ассоциация независимой прессы, Ассоциация электронных СМИ.

Конечно, каждая из озвученных проблем требует отдельного внимания и анализа. Это подтверждается опытом Молдовы, Украины и других государств постсоветского пространства и не только, в которых в последние годы появились внутренние или внешние конфликты (или же старые, замороженные, получили новое развитие). Однако в каждом отдельном случае мы можем заметить использование информации как оружия для дестабилизации.

Вот почему сегодня хотелось бы призвать представителей государств – участников конференции обратить внимание на роль СМИ и других источников распространения информации, с тем чтобы они не были использованы в качестве оружия в информационных и гибридных войнах. Чтобы не допустить концентрации СМИ в руках отдельных политических или финансовых групп.

Хочу также призвать своих коллег-журналистов, менеджеров, владельцев СМИ к большей ответственности за тот продукт, который мы поставляем потребителю, хотя и на уровне государственных институтов должно быть разрешено противоречие между обеспечением свободы СМИ и государственной безопасностью в пользу открытого, но защищенного общества.

Беспокоясь о безопасности своих граждан да и государства в целом, правительства, на мой взгляд, должны включить медиаграмотность в школьные и университетские программы. Эти знания должны быть распространены среди населения. Без медиаграмотности открытое информационное общество будет подвержено огромному риску. Попытка контроля или остановки информационных потоков неминуемо может привести к тоталитаризму. Однако в то же время необходимо идентифицировать возможности выработки у общества иммунитета к дезинформации, манипуляции и пропаганде.

Благодаря информации наше общество может стать сильным или слабым. Информация – обоюдоострый меч. Так что в этой ситуации, на мой взгляд, все стороны – производители, распространители и потребители информации – должны взять на себя ответственность за сохранение открытого информационного общества, которое делает нас всех не слабее, не уязвимее, а только сильнее.

ИТОГОВЫЙ ДОКУМЕНТ

Ханты-Мансийская декларация

«Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства»

1. Сегодня во многих странах мира получает признание и распространение доктрина открытого правительства, в основе которой лежат принципы усиления прозрачности, подотчетности и активного участия граждан в государственном управлении. Открытое правительство как воплощение концепции демократии повышает эффективность управления. Оно предполагает использование информационных и коммуникационных технологий, которые обеспечивают инструменты и механизмы для двустороннего взаимодействия различных заинтересованных сторон – правительств, граждан и институтов гражданского общества, представителей деловой сферы, промышленности, научного сообщества и пр.

2. Взаимодействие заинтересованных сторон требует наличия соответствующих навыков и умений, в частности способности искать надежную информацию и получать доступ к ней, критически ее оценивать и использовать, создавать и сохранять информацию и знания, а также обмениваться ими с использованием различных каналов, форматов и платформ. Чтобы это взаимодействие было эффективным и плодотворным, оно должно опираться на достоверность правительственной информации; взаимное уважение и соблюдение этических норм; принципы конфиденциальности и безопасности. Основной целью при этом должно быть обеспечение благополучия каждого гражданина и общества в целом.

3. Эти комплексные компетенции и установки являются частью экосистемы грамотности, которая получила название «медийно-информационная грамотность». Взаимосвязь между медийно-информационной грамотностью и эффективностью открытого правительства до сих пор не была четко выделена в международной повестке дня.

4. Международная конференция «Медийно-информационная грамотность и формирование культуры открытого правительства» состоялась 6–10 июня 2016 г. в Ханты-Мансийске (Российская Федерация). Целями этого первого в истории международного форума по данной тематике являлись: 1) определение концептуальных основ формирования культуры открытых правительств; 2) обмен передовым опытом и методиками

ми различных стран в области открытого правительства; 3) обсуждение возможностей содействия функционированию открытых правительств или повышения его эффективности за счет формирования медийно-информационных компетенций у различных заинтересованных сторон; 4) содействие принятию образовательных программ в области медийно-информационной грамотности как обязательного требования при формировании открытого правительства.

5. Организаторами конференции выступили Правительство Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Российский комитет Программы ЮНЕСКО «Информация для всех» и Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества при активном участии и поддержке Межправительственного совета Программы ЮНЕСКО «Информация для всех», Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям, Комиссии Российской Федерации по делам ЮНЕСКО и нефтяной компании ЛУКОЙЛ. В конференции приняли участие более ста ученых, политиков, дипломатов, журналистов, преподавателей, представителей органов власти, институтов гражданского общества и частного сектора из 45 стран.

6. В своей работе конференция опиралась на определение медийно-информационной грамотности¹²², сформулированное в Московской декларации о медиа- и информационной грамотности (2012 г.): «Медиа- и информационная грамотность – это совокупность знаний, установок, умений и навыков, которые позволяют получать доступ к информации и знаниям, анализировать, оценивать, использовать, создавать и распространять их с максимальной продуктивностью в соответствии с законодательными и этическими нормами и с соблюдением прав человека».

7. Конференция также исходила из понимания феномена открытого правительства как инструмента:

- повышения прозрачности и подотчетности государственного управления и удовлетворенности граждан качеством государственного управления;
- расширения возможностей непосредственного участия граждан в государственном планировании и в процессах разработки решений, принимаемых органами власти;
- качественного изменения уровня открытости органов власти;

¹²² Согласно декларации «Медийно-информационная грамотность в России: дорога в будущее» (2013 г.) было принято решение переводить термин «media and information literacy» на русский язык как «медийно-информационная грамотность».

-
- эффективного и продуктивного гражданского контроля за деятельностью органов власти.

8. Участники конференции пришли к следующим выводам:

- 1) медийно-информационная грамотность является неотъемлемым условием построения и обеспечения стабильного функционирования открытого правительства;
- 2) медийно-информационная грамотность содействует достижению следующих провозглашенных ООН Целей устойчивого развития на период до 2030 г.: 16.5. Значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах; 16.6. Создать эффективные, подотчетные и прозрачные учреждения на всех уровнях; 16.7. Обеспечить гибкий, всеохватный, широкий и представительный процесс принятия решений на всех уровнях; 16.10. Обеспечить доступ общественности к информации и защите основных свобод в соответствии с национальным законодательством и международными соглашениями;
- 3) деятельность по освоению медийно-информационной грамотности как составляющая процесса образования на протяжении всей жизни должна охватывать все сектора и группы населения;
- 4) необходимо уделять отдельное внимание медийно-информационной подготовке работников правительственных структур и учреждений, отвечающих за обеспечение открытости власти;
- 5) открытое правительство – в качестве нового элемента демократии и нового этапа развития электронного правительства – должно рассматриваться не просто как набор цифровых открытых данных и государственных электронных услуг, а в более широком контексте; при этом в ходе анализа и осмысления возможностей использования медийно-информационной грамотности для совершенствования функционирования открытого правительства следует опираться на уже имеющиеся знания и опыт в области электронного правительства и электронного гражданства;
- 6) специалисты и ученые в области медийно-информационной грамотности должны быть непосредственно вовлечены в процессы, связанные с выработкой теории и практики открытого правительства.

9. Принимая во внимание вышесказанное, участники Международной конференции «Медийно-информационная грамотность и формирование

культуры открытого правительства» обращаются к правительствам государств, организациям системы ООН (в частности, ЮНЕСКО), заинтересованным межправительственным и общественным организациям, профессиональным ассоциациям и учреждениям образования, науки, культуры, социальным институтам, СМИ, сетевым объединениям, представителям коммерческого сектора и индустрии с призывом:

- 1) признать, что медийно-информационная грамотность имеет основополагающее значение для обеспечения открытости власти и формирования культуры открытого правительства;
- 2) включить разработку стандартов медийно-информационной грамотности, ее инструментов и систем оценки в число приоритетных направлений национальной политики в области образования, культуры, информации и СМИ;
- 3) вовлекать экспертов в области медийно-информационной грамотности в процессы формирования открытых правительств;
- 4) обеспечивать поддержку учреждениям и организациям (в том числе сетевым), занимающимся вопросами медийно-информационной грамотности в контексте открытого правительства, и выделять необходимые средства на развитие этой сферы.

10. Данный документ был разработан совместными усилиями представителей Азербайджана, Албании, Андорры, Аргентины, Армении, Бенина, Бразилии, Венгрии, Венесуэлы, Вьетнама, Гаити, Гондураса, Демократической Республики Конго, Египта, Зимбабве, Израиля, Индии, Ирана, Италии, Казахстана, Кении, Китая, Колумбии, Кыргызстана, Латвии, Ливана, Македонии, Марокко, Мексики, Молдовы, Нидерландов, Нигерии, Норвегии, Палестины, Парагвая, России, Румынии, Сенегала, Таиланда, Узбекистана, Филиппин, Финляндии, Франции, Чехии и Южно-Африканской Республики.

**Медийно-информационная грамотность
и формирование культуры открытого правительства**

Сборник материалов международной конференции
(Ханты-Мансийск, 7–10 июня 2016 г.)

Составители: Е. И. Кузьмин, А. В. Паршакова,
Т. А. Мурована, А. С. Борисенко

Редактор А. В. Паршакова

Корректор Е. Г. Сербина

Компьютерная верстка И. М. Горюнов

Ответственный за выпуск С. Д. Бакейкин

Издатель:

Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества (МЦБС)

105066, г. Москва, 1-й Басманный пер., д. 2а, стр. 1

Тел./факс: (499) 267 33 34, 263 26 61

E-mail: mcbs@mcbs.ru

www.mcbs.ru

Подписано в печать 01.08.2017 г.

Формат 70 x 100/16

Печ. л. 16,0

Тираж 1000 экз.