УДК 316.43

Пясецкая Е. Н.

Информационно-коммуникационные процессы управления городом: опыт исследования

Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 14–12 -46006 «Эволюция систем управления городами Курского края в условиях постсоветской социально-экономической трансформации»

Pyasetskaya E.N.

Information and communication processes of city management: research experience

The paper was prepared with financial support from RFH № 14–12 -46006 «The evolution of control systems of the Kursk region in terms of post-Soviet social and economic transformation»

В статье рассматриваются нормативные, технологические и социальные проблемы эффективного развития информационно-коммуникативных процессов управления городом. Проводится сравнительный анализ параметров разработки и функционирования официальных Интернет-сайтов ряда муниципальных образований Курской области.

Статья выполнена при поддержке РГНФ в рамках проекта № 14–12 -46006 а(р)

Ключевые слова: Курская область, информационно-коммуникативные процессы, официальный Интернет-сайт муниципального образования, обратная связь.

Среди взаимосвязанных подсистем управления городом (городское хозяйство, производственная, социальная, финансово-экономическая и управленческая сфера), координация которых составляет прерогативу муниципального управления, управленческая подсистема проявляется прежде всего в управлении общественными отношениями.

Успешность управления городом и его дальнейшее развитие зависят от решения двух блоков проблем: социальных и организационных. Выделим среди социальных проблем активное участие граждан в решении проблем местного самоуправления и повышение доверия населения органам и институтам власти. Среди организационных проблем – разный уровень организационно-технологической обеспеченности реализации муниципальных и региональных стратегий развития, проблемы согласования местных и региональных интересов. Эти вопросы имеют прямое отношение к рассматриваемой тематике.

Процессы внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в жизнь города призваны решать проблемы как социального, так и организационного характера. Поэтому в центре данного исследования стоят две группы проблем, с решением которых связано развитие информационно-коммуникационных процессов управления городом в настоящее время: изменение социального механизма управления за счет внедрения различных форм «электронного муниципалитета» и организационно-технологическое обеспечение реализации соответствующих государственных и региональных программ.

Развитие ИКТ в информационном пространстве управления городом приобретает в деятельности органов местного самоуправления все большее значение, при этом сохраняется важность совершенствования привычной структуры субъектов информационных процессов, таких как СМИ, а также усиливается значимость вновь создаваемых форм, на которые возлагаются функции дальнейшего повышение уровня информированности и участия граждан в процессах самоуправления.

Особое внимание уделяется созданию и развитию органами власти собственного Интернет-пространства, в котором формируются качественно новые коммуникационные процессы, создающие основу для функционирования «электронного муниципалитета» и реорганизации территориального информационного пространства в целом.

Наиболее распространенными и активно обсуждаемыми формами информационно-коммуникационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением остается размещение информации о деятельности органов управления в сети Интернет, предоставление населению электронных услуг и налаживание обратной связи с гражданами, в том числе в форме обсуждения.

Формирование механизмов реализации информационно-коммуникационных процессов в настоящее время, по общему мнению, является не только одной из актуальных, но и сложных проблем изменения системы административно-политического управления по критериям доступности, открытости и прозрачности[2].

Право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, возможность при этом не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации закреплена в ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», сформировавшем основу открытости управления и участия общественности в принятии властных решений[3].

Проблем в реализации данного закона предостаточно: ограниченный доступ к запрашиваемой информации, введение платных информационных услуг, неравномерность развития информационного пространства и вовлеченности в него населения, отсутствие или формальность каналов обратной связи, которые сдерживают развитие информационно – коммуникационных процессов в системе управления муниципальными образованиями.

Исследователи говорят о возможностях «социальной власти» – активизации участников социального взаимодействия, открытой реакции населения на события социальной жизни как способе изменения механизмов управления информационно-коммуникационным развитием социальной системы[4]. Результатом действия данного механизма становится информационная среда, единое пространство. Ю.В. Ирхин характеризует такую информационную среду легитимацией управления, которая предполагает электронное информирование граждан властными органами, электронные консультации и онлайн-обсуждения актуальных для населения проблем[5]. Такой формат информационно-коммуникационных процессов предполагает определенный уровень информационной компетентности, гражданского сознания и самоорганизации населения. Поэтому Е.В. Реутов и Р.А.Брусенская справедливо отмечают, что мероприятия по развитию «электронного правительства» на региональном и городском уровне зачастую имеют лишь имиджевый эффект, создавая благоприятное общественное мнение, а не реальные механизмы взаимодействия с населением[6].

Признанием важности роли информационно-коммуникационных процессов в повышении эффективности системы государственного управления России стала Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002 г.)[7]. Ее внедрение осуществлялось в три этапа: внедрение использования ИКТ для расширения доступа к правительственной информации; усиление гражданского участия в государственном управлении путем обеспечения возможности двусторонней связи органов власти с гражданами и обсуждения значимых проблем; предоставление государственных услуг в режиме он-лайн.

Одним из первых механизмов реализации Программы стало создание и информационное наполнение официальных сайтов каждого органа власти на федеральном, региональном, а затем и муниципальном уровне что было определено в «Концепции региональной информатизации до 2010 года» (2006 г.) как один из итоговых результатов ее реализации[8]. При этом акценты были сделаны на создании информационно-аналитической подсистемы коммуникаций органов власти, включая базы данных; информационной безопасности; объединении региональных и муниципальных информационных структур в единую информационную систему; построение межрегиональных информационных систем и включение каждого субъекта в единую федеральную систему. Вопросы доступности, открытости и возможности обсуждения не были детально прописаны в информационно-коммуникационных процессах региональных и муниципальных технологий «электронного правительства» и приобретают относительную значимость и актуальность только в последнее время. Таким образом, созданные во всех регионах элементы информационной инфраструктуры власти, в том числе регулирование системы закупок, электронный документооборот, налоговая отчетность, постановления, отчеты и доклады руководителей властных органов лишь формально находятся в свободном доступе, а на практике – не афишируются, что способствуют дальнейшему дистанцированию власти от населения[9].

Принятая в Курской области областная целевая программа «Электронное правительство Курской области (2011–2016 годы)» предназначена для организации управления развитием информационного общества и электронного правительства, региональной телекоммуникационной инфраструктуры и обеспечения доступности населению современных информационно-телекоммуникационных услуг[10]. Так же, как и в федеральных программах, приоритетны направления информирования населения о принимаемых решениях на всех уровнях власти. Однако вопросы открытости и доступности информации, прямого диалога с населением в Программе не акцентируются. Результатами такого дистанцированного от населения подхода объясняется положение Курской области в рейтинге субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных – 75-е место[11]. Однако, несмотря на явные недостатки информационного пространства властных органов Курская область вошла в 20-ку лучших регионов при оценке правительством РФ эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов по итогам 2012 г.[12]

В технологическом аспекте можно говорить о достаточно благополучной ситуации, за последние годы в области созданы магистральные оптико-волоконные каналы связи во всех городах региона, развит доступ к Интернету посредством 2G и 3G-сетей, активно внедряется 4G-сеть. На базе Единой информационно-коммуникационной системы Курской области пользователям предлагаются следующие сервисы: ситуационный центр; внутренняя и внешняя IP-телефония; видеоконференцсвязь; защищенный доступ в Интернет; единый информационный центр и т.д.[13] Структурные подразделения правительства области и исполнительные органы государственной власти вошли в единую систему электронного документооборота и интегрированы в общефедеральную инфраструктуру «Электронное Правительство».

До 2012 г. сайты администрации Курской области рассматривались чиновниками как часть административного ресурса, без учета возможностей активизации инициативы населения и общественности в различных направлениях. В рейтингах готовности к информационному обществу в 2005–2011 г. Курская область занимала с 71-го по 75-е места из 83 регионов России. Однако за последние два года рейтинги по ряду показателей повышаются, в 2012 г. – 64, начало 2013 г.– 50 место среди регионов РФ. Это средний показатель, но такая динамика объясняется прежде всего удовлетворительным качеством и достаточной оперативностью предоставления госуслуг, увеличением их количества, внедрение системы рейтингов посещений и обращений к информационным ресурсам России[14].

Количество посещений регионального портала госуслуг за 1 квартал 2014 г. составило 8860 пользователей, то есть в день пор-

тал посещает в среднем 98 человек[15]. Через портал «Госуслуги» можно получить в общей сложности 129 электронных услуг и сервисов органов власти муниципального и регионального уровней, за 2013 г. было зарегистрировано 58 тыс. обращений за услугами, большинство госуслуг оказывается по принципу «одного окна». Важно, что сейчас практически все порталы выполняют функцию «обратной связи», открывая возможность высказать свои претензии к качеству обслуживания и предоставления услуг. Информация с отзывами граждан о деятельности МФЦ появляется в Интернет-блогах, в прессе и на информационных порталах государственных услуг регионов, включая отзывы с положительной и отрицательной оценкой.

Процессы развития информационно-коммуникационного пространства муниципалитетов исследуются уже несколько лет, по мере создания официальных сайтов органов власти и усиления их влияния в сфере информированности населения. Нормативной основой создания перечня показателей для мониторинга сайтов стали положения ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (2009)[16],благодаря анализу которых стало возможно выделение экспертных требований к содержанию и способу размещения информации для оценки, анализа и оптимизации процессов информирования пользователей.

Е.Л. Суборова вводит ряд параметров, характеризующих функционирование сайтов административных центров федеральных округов РФ. Среди них счетчик посещений, наличие ссылок и карты сайта, координаты администраций и способы связи с ними, а также блок, характеризующий желание и качество участия граждан, обратную связь – электронная приемная, регистрация на сайте, голосование, количество позитивных и негативных отзывов, присутствует и индекс цитирования Яндекс[17].

Со временем значимость факторов доступности и открытости власти становится все более актуальной, и в исследовании, проведенном в 2013 г. Фондом свободы информации перечень оцениваемых показателей значительно расширен[18]. Так, в перечень включены не только телефоны, адрес и электронная почта администрации, но и фамилии, имена и отчества конкретных чиновников, ведущих прием граждан, время приема, возможности записи. Кроме того, открытость и доступность докладов, отчетов, программ, имеющих важное значение для жизни города, также становится предметом анализа.

С учетом приведенных показателей был составлен расширенный перечень показателей развития муниципальных сайтов, используемые для оценки состояния интернет-сайтов городов Курской области, проведенной в январе-июне 2014 г.

Были учтены следующие показатели:

1. Документы, регламентирующие деятельность органа власти;
2. Адрес, телефон, электронная почта органа власти;
3. Ф.И.О. чиновников, ведущих прием граждан, график приема, возможность записи на прием через сайт;
4. Коммуникативные показатели: счетчик посещений, ссылки;
5. Форма поиска, внешнее оформление и карта сайта;
6. Электронная приемная, регистрация на сайте;
7. Публикация наиболее важных программ, отчетов и докладов о деятельности власти муниципального и регионального уровня;
8. Голосование (выражение положительного и отрицательного отношения);
9. Индекс цитирования Яндекс.

Полугодовой мониторинг официальных сайтов пяти крупных муниципальных образований Курской области (Курск, Железногорск, Курчатов, Льгов, Щигры) позволил выявить положительную динамику их развития.

Самые высокий рейтинг получил официальный сайт муниципального образования г. Курчатов за наиболее полную представленность большинства перечисленных выше параметров, затем сайты администраций г. Железногорск и г. Льгов, Щигры, и на последнем месте – г. Курск.

Статистика сайта (счетчик посещений), представлена на трех первых сайтах, имеются формы поиска, что значительно упро-

щает работу пользователей, продумана карта сайта, ведется регистрация посетителей. Информационная наполненность характерна для всех анализируемых сайтов.

Однако сайт Курчатова не только представляет всех муниципальных служащих, нормативные документы их деятельности, полный текст постановлений, отчетов и программ развития, но и имеет тематические форумы отделов администрации, перечни наиболее часто задаваемых вопросов. Сайт муниципального образования г. Курчатов вышел на первое место за счет предоставления широкого спектра услуг по взаимодействию с населением и установления налаженной обратной связи. Возможность регистрации на нем и наличие электронной приемной компенсирует отсутствие некоторых показателей контактной информации (время приема).

Официальный сайт Железногорска также информативен, достаточно удобен для пользователей и открыт для общения, есть Электронная приемная, осуществляется публикация наиболее важных программ, отчетов, докладов и постановлений, характеризующих деятельность власти муниципального и регионального уровня. Однако открытого общения работников администрации с населением на сайте не предусмотрено.

Сайты Льгова и Щигров посещаются несколько менее активно, так как размер этих муниципальных образований несколько меньше, да и уровень информационной культуры в небольших городах заметно ниже. Однако «Обратная связь» с населением имеется во всех анализируемых показателях.

Последнее место в рейтинге сайта областного центра – Курска объясняется обилием нормативной информации, но почти отсутствием – контактной, отсутствует даже контактный электронный адрес, возможность регистрации посетителей на сайте. Приглашение к диалогу, столь заметное на официальном сайте Курчатова, отсутствует. На официальном сайте Курска нет услуги Электронная приемная, что значительно снижает уровень взаимодействия с населением города, так как именно такая услуга дает возможность отправить обращение в конкретный отдел, на остальных анализируемых сайтах она представлена. Не спасает ситуацию и более высокий индекс цитирования Яндекс, что объясняется объективной причиной – разницей в количестве жителей и пользователей Интернета в Курске и остальных городах региона.

Вопрос электронной приемной даже при ее наличии на большинстве анализируемых сайтов остается проблемным из-за низкой активности граждан, одной из причин которой является невысокий уровень информационной культуры населения в большинстве муниципальных образований области. Напомним, что для Курской области характерен низкий уровень оснащения домохозяйств персональными компьютерами – 31,3 компьютера на 100 домохозяйств (79-е место по России по этому показателю)[19].

Однако сама возможность обмена информацией, мнениями между населением и органами местной власти является значимым шагом на пути развития полноценных информационно-коммуникационных процессов управления городом, формирует новое, более доверительное и заинтересованное отношение граждан к деятельности местной власти. Соблюдение принципа «обратной связи» является важнейшим условием эффективного коммуникативного взаимодействия местной власти и населения. С этой точки зрения наиболее приближенным к эффективной модели «электронного муниципалитета» следует признать официальный сайт муниципального образования «город Курчатов».

Таким образом, можно отметить, что за последнее десятилетие в Российской Федерации принято достаточное количество нормативных правовых актов различного уровня, создающих условия для перехода к электронному правительству, предметом регулирования которых является установление правового режима информации и порядка доступа к ней. Создание информационного общества на региональном уровне необходимо как платформа для решения задач модернизации экономики и общественных отношений. В целях развития электронного правительства и электронных муниципалитетов в Курской области разрабатываются и реализуются региональные целевые программы информатизации, пла-

ны реализации стратегии развития информационного общества, проекты создания отдельных компонентов электронного правительства.

Однако существуют проблемы, тормозящие развитие информационно-коммуникационных процессов на муниципальном уровне: отставание уровня информатизации органов местного самоуправления от уровня федеральных и региональных органов власти; недостаточный уровень ИТ образования и компетенций муниципальных служащих, неравномерное проникновение ИТ в повседневную жизнь граждан в различных населенных пунктах, неготовность значительной части населения к электронному взаимодействию с властью, недоверие к электронным услугам, а также разная степень готовности органов власти к открытому диалогу и взаимодействию в информационном пространстве.

Дальнейшее развитие региональной информатизации должно учитывать в структуре сайтов возможность электронного обращения граждан с обязательным размещением на портале; проведение онлайн-опросов по значимым проблемам города, обсуждения законопроектов, а также мониторинг оценки эффективности деятельности властных структур.

На официальных веб-сайтах органов региональной власти предлагается организовать трансляции знаковых заседаний администраций исполнительной власти и региональных законодательных собраний, например, слушаний по бюджету, отчетов глав муниципалитетов.

Такие меры будут способствовать вовлеченности граждан в процесс принятия государственных решений, развитию информационно-коммуникативных процессов, повышению доверия населения, усилению тенденции открытости и прозрачности деятельности как региональной, так и муниципальной власти.

---

[1] Пясецкая Е.Н. Проблемы регуляции профессионального поведения гражданских служащих в условиях внедрения электронных услуг.//Экономика, социология и право: новые вызовы и перспективы: Материалы научно-практической конфнренции. – М.,2010. – С.125–129 .

[2] См.: Федеральный закон Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.lenizdat.ru/cgi-bin/redir?l=ru&b=1&i=1071604

[3] Галимова М.А. Общественное мнение и власть: социально-философский анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2006. С. 12.; Петрова Е.А. Информационное развитие региональных хозяйственных систем: автореф. дис…док.экон..наук, Волгоград, 2009. С.11

[4] Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социологические исследования. – 2006? №1. – С. 73–82 .

[5] Реутов Е.В., Брусенская Р.А. Механизмы формирования обратной связи в региональном и муниципальном управлении // Научные ведомости БелГУ. Серия: История. Политология. Экономика. Информатика .Белгородю. 2010, №14. – С. 224.

[6] «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»: постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Собрание законодательства Российской Федерации.2002, № 5. Ст. 531.

[7] Концепция региональной информатизации до 2010 года. Одобрена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. №1024-р // [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://regions.e-rus.ru/site.shtml?id=86

[8] Слатинов В.Б. Реформирование государственной гражданской службы в рамках проекта «Открытое правительство»: новый формат или имитация публичности?// Политэкс, 2013. N 3. – С. 34–38 .; Подосинников Е.Ю. Информационная открытость деятельности государственных (муниципальных) учреждений Курской области // Международная научно-практическая конференция IV Ходыревские чтения «Развитие торгового дела, маркетинга и менеджмента в условиях глобализации экономики»: сборник материалов научно-практической конференции, Курск, 22 ноября 2013 г. – Курск, 2013. С.44–56 .

[9] Областная целевая программа «Электронное правительство Курской области (2011–2016 годы)» утв. постановлением Администрации Курской области от 25.10.2010 г. № 495-па// Справочно-правовая система Консультант+

[10] Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню открытости бюджетных данных за 2014 год – 1 этап // ГосМенеджмент: электронный журнал. 2014. № 09/14. Режим доступа: http://gosman.ru/? news=33527

[11] Правительство Российской Федерации оценило эффективность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по итогам 2012 года и распределило гранты 20-ке лучших регионов // ГосМенеджмент: электронный жур-

нал. 2013. № 12. Режим доступа: http://gosman.ru/?news=33527

[12] Пукинский, А. Развитие коммуникационных технологий для формирования «электронного правительства» в Курской области [Электронный ресурс] / А. Пукинский // Connect! Мир связи. 2011. № 5. Режим доступа: http://connect.ru/article.asp?id=9831.

[13] См.:Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Электронного правительства на 1 февраля 2011 года. ИТ в России 2011 [Электронный ресурс] // TADVISER: Государство. Бизнес. ИТ. Режим доступа: http://www.tadviser.ru/index.php

[14] См.: Портал государственных и муниципальных услуг (функций) Курской области[Электронный ресурс]– Режим доступа: http://pgu.rkursk.ru/web/guest/main

[15] См.: Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ (ред. от 07.06.2013) «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Справочно-правовая система Консультант+

[16] Суборова Е.Л. Муниципальный Интернет-сайт как инструмент развития эффективного коммуникативного взаимодействия // Известия Иркутской государственной экономической академии. 2009, №3. – С.142–146 .

[17] В исследовании проведен мониторинг 162 официальных сайтов администраций муниципальных образований с населением более 100 тысяч человек в ноябре-декабре 2013 года. См.: Итоговый сводный рейтинг информационной открытости официальных сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти РФ. 2013 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://svobodainfo.org/ru/ node/2611

[18] См.:Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения Электронного правительства на 1 февраля 2011 года. ИТ в России 2011 [Электронный ресурс] // TADVISER: Государство. Бизнес. ИТ. Режим доступа: http://www.tadviser.ru/index.php