

Информационные системы в местном самоуправлении

Шебанова Елена Юрьевна, бакалавр, город Орёл, Россия

Аннотация. В настоящей статье рассматриваются нормативно-правовые основы использования информационных технологий в практике местного самоуправления. Особое внимание уделено конкретизации проблем, возникающих в процессе оптимизации муниципального управления с использованием современных информационных систем. Обоснован вывод о том, что одной из приоритетных проблем является несовершенство информационных технологий коммуникации населения муниципального образования и властных органов. Это сдерживает реализацию в муниципалитетах потенциала развития институтов гражданского общества и демократии, сужает возможности участия населения в обсуждении и решении проблем развития территорий. Рассматривается и обобщается опыт использования различных функциональных сервисов информационно-коммуникационных технологий в местном самоуправлении, которые предложено сгруппировать по их функциональному назначению и специфике применяемого аппаратно-программного инструментария.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, информационные технологии, информационные системы.

Information systems in local government

Shebanova Elena Yurievna , bachelor, Orel, Russia

Abstract. This article discusses the regulatory framework for the use of information technology in the practice of local self-government. Particular attention is paid to specifying the problems arising in the process of optimizing municipal government using modern information systems. It substantiates the conclusion that one of the priority problems is the imperfection of information technologies for the

population and the authorities. This hinders the implementation in municipalities of the potential for the development of civil society institutions and democracy, narrows the possibilities for people to participate in discussing and solving the problems of territorial development. The article considers and summarizes the experience of using various information functional services and communication technologies in local self-government, which are proposed to be grouped according to their functional purpose and the specific hardware and software tools used.

Keywords: local government, municipal government, information technology, information systems.

Местное самоуправление представляет собой одну из форм реализации российским народом гарантированных Конституцией прав и власти заключается в самостоятельном или под свою ответственность решении населением как непосредственно, так и через представительные органы проблем и вопросов местного значения с учетом интересов населения, исторических и прочих местных традиций [1]. Федеральное законодательство включает в спектр муниципальных образований сельские или городские поселения, муниципальные районы, городские округа, внутригородские территории городов федерального значения.

Механизмы гражданского участия и партнерства все более укореняются в социально-экономических процессах современного муниципалитета. Человеческий и социальный капитал движут его экономикой и управлением. Партнерские механизмы среди самих граждан снимают трудоемкие задачи с органов местного самоуправления. Диалог населения муниципального образования с муниципальными органами власти в рамках и за пределами институтов местного самоуправления обеспечивает властям обратную связь и адекватную систему реагирования на потребности жителей и их проблемы. Ключевую роль в этих отношениях играют современные информационно-коммуникационные технологии, которые вплетены в ежедневную жизнь горожан. Обмен данными с помощью мобильных приложений, интерактивных платформ и

других коммуникационных инструментов становится основой самоуправления крупных городов не только в России, но и в зарубежных странах. Эффективность такого опыта способствует постепенному проникновению современных информационно-коммуникационных технологий из мегаполисов в небольшие города и поселки, сельские населенные пункты. Задача развития вовлеченности граждан в механизмы партнерства в муниципалитетом для решения общих задач и реализации совместных интересов требует научного подхода к осмыслению практики использования новых информационно-коммуникационных технологий в муниципальном управлении.

Перспективы использования информационных технологий в организации диалога муниципальных органов управления с местным населением осознается на высшем уровне государственного управления в России. Так, на одном из заседаний Совета по развитию местного самоуправления, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что местное самоуправления представляет собой максимально приближенную к людям, их потребностям и заботам форму власти, в связи с чем стремление наладить диалог с населением и получить обратную связь от граждан - приоритетные задачи в работе местной власти [16].

Проблемами совершенствования и повышения эффективности использования информационных технологий в управлении муниципалитетами активно интересуется академическое сообщество. Здесь следует отметить работы М.А. Абросимовой [6], И.Н. Панина [11], А.К. Саак, Е.В. Пахомова и В.Н. Тюшников [12], Г.М. Шамаровой [15].

Следует отметить, что законодательные основы применения в муниципальном управлении современных информационно-коммуникационных технологий сегодня сформированы как на федеральном и региональном, так и на муниципальном уровнях нормативно-правового регулирования. В числе федеральных законов, регулирующих отдельные аспекты данного процесса, Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2], Федеральный закон «Об общих принципах

организации местного самоуправления» [1], Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [3]. На региональном уровне возможности использования информационных технологий в муниципальном управлении регулируются, в частности, Распоряжением Правительства Орловской области «Об утверждении перечня государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Орловской области, органами местного самоуправления, а также услуг, предоставляемых организациями Орловской области и муниципальными организациями, для которых реализована возможность предоставления в электронной форме с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг» [5], Постановлением Правительства Орловской области «Об утверждении государственной программы Орловской области «Развитие информационного общества на территории Орловской области»» [4]. На муниципальном уровне федеральная и региональная политика находит свое продолжение.

Сегодня базовые нормативные, материально-технологические и организационные условия для активного использования информационных технологий в практике муниципального управления сформированы в результате проведения административной реформы, что выражается в наличии у муниципальных образований и многих муниципальных предприятий официальных, регулярно поддерживаемых и обновляемых Интернет-сайтов, возможности получения многих муниципальных услуг в электронной форме, работе многофункциональных центров предоставления услуг, организации электронного документооборота и межведомственного взаимодействия. Несмотря на очевидные достижения в данной сфере в последнее десятилетие, не утрачивают свою актуальность и некоторые проблемы применения информационно-коммуникационных технологий в муниципальном управлении, в числе которых следует обозначить:

- сохранение неравенства в материально-техническом обеспечении структурных подразделений органов местного самоуправления, разнородность и несовместимости используемого программно-аппаратного обеспечения;
- недостаточная подготовка кадров для работы с современными информационными технологиями, отсутствие в штате муниципальных органов специалистов по использованию и развитию информационных технологий;
- низкий уровень информирования населения о возможностях использования Интернета для получения муниципальных услуг и информации о работе органов местного самоуправления;
- неравенство в обеспечении доступа к муниципальным услугам в электронной форме и информации о работе органов местного самоуправления для жителей сельских и удаленных территорий;
- низкий финансовый потенциал местного самоуправления для использования и развития информационных технологий управления и самостоятельного решения возникающих в данной сфере проблем;
- недостаточно развитая информационная среда взаимодействия муниципальной власти и населения как неотъемлемая часть развития гражданского общества и демократии [15, С. 68-69].

По нашему мнению, последняя проблема является особенно актуальной, не позволяя в полной мере реализовать потенциал самой идеи местного самоуправления как инициативного механизма решения гражданами проблем территории и населения. В монографии Е.М. Курмилевой и П.К. Гречко отмечается, что коммуникация обеспечивает оптимальное социальное взаимодействие, способствующее удовлетворению интересов всех участников данного процесса [13, С. 92]. Мотивация активности в коммуникации определяется возможностью согласовать собственную точку зрения с другими людьми, легитимизировать ее, выработать новый язык межличностного общения.

В отличие от традиционных форм коммуникации, Интернет-коммуникация в контексте глобализации «заглушает» мнение не разделяющих новые социальные ценности групп и индивидов, навязывает обществу собственный стиль и язык общения, универсализирует культуру. Использование новых информационных технологий, с одной стороны, усредняет мнение индивидов, переводя коммуникацию на уровень взаимодействия социальных общностей, с другой, дает возможность каждому человеку быть услышанным при определенных, порой значительных усилиях с его стороны.

Концепцию сетевого общества как особой формы организации социума пропагандирует И.В. Черникова, рассматривая в качестве особенностей такой социальной структуры влияние на общественное сознание не только информации, но и коммуникации. По мнению ученого, Интернет является не просто интеграционной инфраструктурой, но и экспериментальной площадкой для генеральной репетиции в рамках виртуального мира будущих социальных изменений в мире реальном [14, С. 924]. Включенность пользователей Интернет в автоматизированные коммуникационные процессы позволяет спроецировать сетевую модель на современный социум, так как значительная часть межличностных контактов организована сегодня посредством программируемого сетевого процесса работы вычислительной техники. Упорядоченность сети, возможность ее объективного изучения с использованием математических и статистических методов значительно повышает потенциал Интернета как инструмента формирования современной коммуникации, оценки реакции поведения членов социума на определенные изменения в обществе.

Результаты теории и практики современных коммуникаций свидетельствуют о формировании объективных предпосылок для активного развития новой формы участия населения в осуществлении местного самоуправления - электронном участии. Ее характерной особенностью является технологический фактор, отражающий активное использование гражданами современных передовых

информационно-коммуникационных сервисов, оптимизирующими решение проблем населения при отлаженном взаимодействии с чиновниками.

Если в развитых странах использование Интернет-сервисов и мобильных приложений для формирования коммуникаций с населением поставлено на довольно высокий уровень, то в России механизм участия населения в процессе принятия управленческих решений по развитию определенных административно-территориальных образований сегодня только формируется, не опираясь на достаточные нормативно-правовую базу и практический опыт. По справедливому замечанию, Г. Андреевой и И. Старостиной органами российской власти необходимо активнее применять интернет-технологии в формировании коммуникаций с населением для активизации гражданского участия в процедурах местного самоуправления, расширения круга актуальных проблем, решаемых в плебисцитарном порядке [7, С. 23].

В.Н. Руденко, М.Г. Васькова акцентируют внимание на целесообразности организации наряду с традиционными формами собраний также собраний в Интернет-сообществах, так называемых электронных собраний для обсуждения путей решения актуальных вопросов развития территории, обеспечения доступности информации о деятельности органов власти, стимулирование вовлеченности граждан в процесс местного самоуправления и достижения прочих целей [8, С. 29].

Доступность и распространенность Интернет и мобильных приложений обеспечивает более широкий охват населения, выражающего свое мнение по конкретной проблеме, позволяя формировать более объективную картину общественных потребностей и общественного мнения [9, С. 42].

Соуправление и соучастие в административных процессах политики местного самоуправления реализуется с помощью механизмов продвижения гражданских инициатив, развития партисипаторной бюджетной системы, проведения референдумов, совместного предоставления услуг. В типологизации Шерри Арнштейн гражданское участие состоит из нескольких стадий развития

«лестницы гражданского участия» [17, С. 219], которая измеряется по данным гражданской активности, именуемой «степенью гражданской силы». Она состоит из механизмов гражданского сотрудничества, делегирования власти и возможности гражданского контроля. Результатом соуправления является построение открытой системы управления путем смещения парадигм от управления посредством чиновников к управлению горожан. Соуправление возлагает на граждан ответственность за благополучие на индивидуальном уровне и на уровне локального сообщества [18, С. 39].

Для активизации участия населения в решении и обсуждении проблем муниципалитета целесообразно адаптировать зарубежный опыт и опыт крупных российских мегаполисов, основанный на использовании следующих видов функциональных сервисов:

- информационные сервисы. Служат целям предоставления горожанам необходимых данных о городе, налаживания информационного обмена между различными ведомствами муниципалитета и другими поставщиками данных, а также между разными группами их потребителей, от городского сообщества до бизнеса и исследователей;
- портал электронных услуг – ключевой элемент системы онлайн-обслуживания населения, позволяющий горожанам отправлять запросы, отслеживать статус их обработки и непосредственно получать государственные услуги (например, подготавливать регистрацию брака или записывать ребенка в детский сад) через веб-интерфейс или мобильное приложение, без физического присутствия в государственных учреждениях. Опыт показывает, что данный сервис наиболее популярен у населения крупных муниципалитетов, так как направлен на гораздо более широкую целевую аудиторию в сравнении с другими проектами;
- коммуникационные сервисы. Один из наиболее распространенных форматов - интерактивные платформы, позволяющие жителям

контролировать работу муниципальных служб: сообщать о проблемах и отслеживать реакцию на свои жалобы. Эффективными являются и краудсорсинг-проекты муниципальных администраций – интерактивные платформы для сбора мнений, идей и предложений со стороны населения. Масштабы таких проектов и формат реализации их результатов в управлении муниципалитетом зависят от конкретных задач и тематики. Например, к краудсорсинговым проектам относится как обмен идеями по долгосрочной стратегии муниципального развития, так и сбор мнений относительно локальных проектов по благоустройству;

- платформы электронных опросов и референдумов горожан. Представляют собой интерактивные сервисы для формализованного сбора мнений населения по различным вопросам развития. Муниципальная администрация формирует повестку/гид для обсуждения или опроса, и население приглашается к голосованию и ответам на поставленные вопросы.

Представляется целесообразным изменение стратегического подхода к взаимодействию муниципальной власти с населением от восприятия граждан как пассивных наблюдателей и пользователей информацией и услугами к восприятию их как активных акторов в процессе обработки данных о муниципальном управлении, выработке конкретных управленческих решений, внесения предложений по благоустройству территории и т.п.

Коммуникационные сервисы в муниципальном управлении сегодня постепенно смещаются в сторону профессиональных компетенций: ресурс краудсорсинговой (производимой большим количеством людей) информации используется для целей планирования и управления муниципальным развитием. Однако важно понимать, что для установления высококачественного диалога между населением и органами местного самоуправления необходима полная информированность населения об управленческой деятельности, понимание

процессов управления и планирования муниципального развития со стороны населения и взглядов территориального сообщества со стороны муниципальной администрации – то есть формирование единого языка коммуникации [10, С. 24].

Таким образом, направлением усовершенствования профессиональных коммуникационных сервисов может стать развитие профессиональных сервисов других типов по степени интерактивности – транзакционных и информационных. Отдельную группу составляют профессионально-гражданские коммуникационные сервисы, представляющие особый интерес для развитых муниципалитетов по опыту усовершенствования существующих проектов и запуска новых инициатив. Это сервисы, которые, одновременно с удовлетворением потребностей и прав граждан, содержат инструменты обратной связи, запускающие краудсорсинг ценной для управления развитием муниципального образования информации.

Список используемых источников:

1. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 6.10.2003. - №40. - Ст. 3822.
2. Федеральный закон № 210-ФЗ от 27.07.2010 «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. - 2.08.2010. - № 31. - Ст. 4179.
3. Указ Президента РФ № 203 от 09.05.2017 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // Российская газета. - 16.02.2008. - №4591.
4. Постановление Правительства Орловской области № 371 от 12.10.2012 г. «Об утверждении государственной программы Орловской области "Развитие информационного общества на территории Орловской области» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/473704451> (дата обращения: 25.08.2018 г.).
5. Распоряжение Правительства Орловской области № 274-Р от 16.07.2013 г. «Об утверждении перечня государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти Орловской области, органами местного самоуправления, а также услуг, предоставляемых организациями Орловской области и муниципальными организациями, для которых реализована возможность предоставления в электронной форме с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/444842867> (дата обращения: 25.08.2018 г.).
6. Абросимова М.А. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении: учебник для бакалавров. - М.: КноРус, 2017. - 317 с.
7. Андреева Г. Двери для референдума приоткрываются? / Г. Андреева, А. Верещагин, И. Старостина // Сравнительное конституционное обозрение. - 2007. - №2. - С. 23.

8. Васькова М.Г. Проблемы становления и реализации электронной демократии в электронном государстве // Российский юридический журнал. - 2010. - № 4. - С. 29.
9. Зенин С.С. Электронные публичные слушания // Юридический мир. - 2008. - № 1. - С. 42.
10. Механизмы сотрудничества правительства и населения города: систематизация мирового опыта/ Белова Е., Дыба Е. с соавт. - М.: Московский урбанистический форум, 2013. - 32 с.
11. Панин И.А. Информационные технологии в государственном управлении. - М.: Гелиос АРВ, 2011. - 400 с.
12. Саак А.Э. Информационные технологии управления: учебник для вузов / А.Э. Саак, Е.В. Пахомов, В.Н. Тюшняков. - СПб.: Питер, 2012. - 320 с.
13. Социальное: истоки, структурные профили, современные вызовы/ Под ред. П.К. Гречко, Е.М. Курмалевой. – М.: РОССПЭН, 2009. – 314 с.
14. Черникова И.В. О стремлении к умудренному разуму и феномен «технонауки» // Философия в диалоге культур: материалы Всемирного дня философии. - М. 2010. - С. 924.
15. Шамарова Г.М. Информационные технологии в муниципальном управлении проблемы и перспективы развития// Практика муниципального управления. - 2013. - №12. - С. 68-75.
16. В.В. Путин о местном самоуправлении и социальной активности граждан// Стенограмма заседания Совета по развитию местного самоуправления в Российской Федерации от 5.08.2017 г. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55301> (дата обращения: 25.08.2018 г.).
17. Arnstein, Sherry R. A Ladder of Citizen Participation// JAIP. - Vol. 35. - 1969. - №. 4, - P. 216-224.
18. Newman J. Modernizing Governance: New Labour, Policy and Society. SAGE., 2001. - 198 p.