

## ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Барбаков Г.О.<sup>1</sup>, Курашенко И.А.<sup>2</sup>, Устинова О.В.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Тюменский государственный нефтегазовый университет, Тюмень, Россия (625000, Тюмень, ул. Володарского, 38), e-mail: bara79@bk.ru

<sup>2</sup> Тюменский государственный архитектурно-строительный университет, Тюмень, Россия (625001, Тюмень, ул. Луначарского, 2), e-mail: sema\_79@bk.ru

---

Современное муниципальное управление сопровождается значительным ростом информационных потоков, связанных с необходимостью получения достоверной информации и обмена ею в реальном масштабе времени. Помимо этого, местному самоуправлению, как власти, приближенной к народу, принадлежит особая роль по информированию (разъяснению) населения о происходящих социально-политических преобразованиях. Сегодня информационное обеспечение муниципального управления невозможно без использования современных технологий, программных средств, баз данных и систем управления ими. Одной из современных информационных технологий является «Электронное правительство», суть которого заключается в использовании виртуального пространства для совершенствования моделей оказания услуг и повышения эффективности функционирования органов власти и государственных учреждений. В статье дается определение понятию «информационная политика органов местного самоуправления», анализируются проблемы реализации информационной политики на муниципальном уровне.

---

Ключевые слова: информационная политика, органы местного самоуправления, электронное правительство, электронный муниципалитет.

## INFORMATION POLICY OF LOCAL AUTHORITIES

Barbakov G.O.<sup>1</sup>, Kurachenko I.A.<sup>2</sup>, Ustinova O.V.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Tyumen State Oil and Gas University Tyumen, Russia (625000, Volodarskogo Street, 38), e-mail: bara79@bk.ru

<sup>2</sup> Tyumen State University of Architecture and Civil Engineering, Tyumen, Russia (625001, Lunacharskogo Street, 2), e-mail: sema\_79@bk.ru

---

Modern municipal management is accompanied by a significant growth of information flows associated with the need to receive reliable information and exchange in real time. In addition, local government, how the government close to the people, plays a special role in informing (explanation) of the population about the current socio-political transformations. Today, information support of municipal management is impossible without the use of modern technologies, software, databases, and systems management. One of modern information technologies is the "Electronic government", the essence of which consists in the use of virtual space to improve service delivery models and improve the efficiency of functioning of the authorities and public institutions. The article gives a definition of "information policy of local authorities", the problems of the implementation of information policy at the municipal level.

---

Keywords: information policy, local government, e-government, e-municipality.

В настоящее время информационный ресурс в сфере муниципального управления играет не менее важную роль, чем материальные, трудовые, энергетические, финансовые и другие ресурсы.

Информационная политика – «это способность и возможность субъектов политики воздействовать на сознание, психику людей, их поведение и деятельность с помощью информации в интересах государства и гражданского общества» [8]. В широком смысле – это «особая сфера жизнедеятельности людей, связанная с воспроизводством и распространением информации, удовлетворяющей интересы государства и гражданского общества, и направленная на обеспечение творческого, конструктивного диалога между

ними и их представителями» [7]. Информационная политика реализуется через органы государственной и муниципальной власти.

Информационная политика органов местного самоуправления – это совокупность организационно-правовых, информационных, методических, программно-технических компонентов, обеспечивающая информационные процессы в системе муниципального управления [9].

Информационное обеспечение муниципального управления в современных условиях невозможно без использования современных информационных технологий, программных средств, баз данных и систем управления ими [1]. Одной из современных информационных технологий является «Электронное правительство», суть которого заключается в использовании виртуального пространства для совершенствования моделей оказания услуг и повышения эффективности функционирования органов власти и государственных учреждений.

Несмотря на то, что в России органы государственного и муниципального управления повсеместно переходят на оказание услуг в электронном виде, тем не менее существует ряд нерешенных проблем, существенно тормозящих этот процесс. Остановимся на них подробнее.

1. Отсутствие телекоммуникационной инфраструктуры в периферийных и труднодоступных муниципальных образованиях, что приводит к невозможности получения жителями информационных услуг. И дело не только в ничтожно низком уровне компьютерной оснащенности жителей периферийных городов. Порой даже органы местного самоуправления не имеют возможности (например, ввиду отсутствия денежных средств или телекоммуникационной инфраструктуры) реализовать право граждан на доступ к информации о своей деятельности. Тем не менее, согласно ст. 6 и 10 ФЗ от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» органы местного самоуправления обязаны разместить информацию о своей деятельности в сети Интернет посредством создания официального сайта. В случае невозможности создания сайта органы местного самоуправления обязаны разместить обязательную информацию на официальном сайте субъекта РФ (для поселений – на официальном сайте муниципального района).

Таким образом, обязанность разместить информацию в сети Интернет должна быть исполнена даже при невозможности ее реализации собственными силами, а случаи отказов субъектов РФ и муниципальных районов являются нарушением вышеуказанного Закона.

2. Отсутствие системного подхода при исследовании проблем информатизации органов власти. Так, остаются до сих пор непроработанными показатели и методы оценки

удовлетворенности населения качеством муниципальных услуг. Кроме того, органы местного самоуправления не имеют доступа к отзывам заявителей о качестве предоставления услуг.

3. Потребность органов местного самоуправления в информационном обмене с органами власти всех уровней не только в целях предоставления услуг, но и в решении вопросов, выходящих за пределы требований Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Дело в том, что межведомственное взаимодействие предусматривает обмен информацией только в пределах Закона №210-ФЗ. Необходимо наделение одинаковыми правами и обязанностями всех участников процесса межведомственного информационного обмена (федеральных, региональных муниципальных), что должно быть законодательно закреплено.

4. Отсутствие федеральной службы, координирующей переход органов местного самоуправления к оказанию электронных государственных и муниципальных услуг. Отсутствие эффективно работающей службы по координации организационных, методических, технологических мероприятий приводит к несогласованности действий органов власти различных уровней. Дело в том, что каждое ведомство решает свои задачи обособленно, несогласованно с другими ведомствами, что приводит к дублированию работ и принятию противоречащих решений.

5. Неподготовленность кадрового обеспечения органов местного самоуправления к эксплуатации информационной инфраструктуры. Многочисленные исследования показывают недостаточный уровень информационно-коммуникативной компетентности муниципальных служащих [7, 3]. Это влечет за собой проблемы, связанные с неэффективным исполнением ими должностных обязанностей и обеспечением функционирования муниципальных органов власти. Например, результаты исследований Б.В. Заливанского свидетельствуют о том, что муниципальные служащие имеют поверхностные представления об информационной компетентности. Лишь некоторые респонденты указали в качестве элементов информационной культуры: знание возможных негативных последствий работы с компьютерной техникой (9,3 %), понимание современной картины мира (7,0 %), доступ к информации, составляющей государственную тайну (2,3 %). При этом 88 % муниципальных служащих оценили уровень своей информационной компетентности как достаточный для успешного выполнения должностных обязанностей [4].

Исследование также показало, что в равной степени сложной для муниципальных служащих является работа с иконографической и фонетической информацией – 42,9 %. Даже текстографические данные представляют определенные сложности для муниципальных служащих – 14,3 % указали на затруднения в работе с ними. В качестве вывода Б.В.

Заливанский отмечает, что основными недостатками существующей системы развития информационно-коммуникативных компетенций является отсутствие эффективных методик повышения уровня информационной и компьютерной грамотности муниципальных служащих, а также отсутствие действенных элементов мотивации к обучению [4].

Другие, не менее интересные исследования, проведенные Н.В. Осиповой, показали, что за последние три года почти в полтора раза увеличилось число государственных служащих, имеющих «нулевой» уровень знаний и умений в области информатики. Ученая делает вывод, что дополнительное профессиональное образование государственных служащих в области информатики и информационных технологий, которое сводится к «традиционному» обучению, основанному на усвоении готового знания, умений и навыков работы, не дают желаемого результата. Основными причинами сложившейся ситуации, по мнению Н.В. Осиповой, являются: отсутствие действенной мотивации к использованию информационных технологий государственными служащими; использование стандартных вузовских программ по информатике; отсутствие индивидуального подхода к обучению, учитывающего личностные и профессиональные особенности обучаемых [6].

6. Низкий уровень информированности и компьютерной грамотности населения, не позволяющий в полной мере пользоваться электронными услугами.

Согласно исследованиям, проведенным ФОМ в рамках проекта «Мир Интернета» под руководством П. Лебедева, показали относительно невысокий уровень осведомленности населения о возможности пользоваться госуслугами через интернет – 41 % ответили, что знают об этом, 32 % – что-то слышали, и около четверти (23 %) указали, что впервые слышат о такой возможности [2].

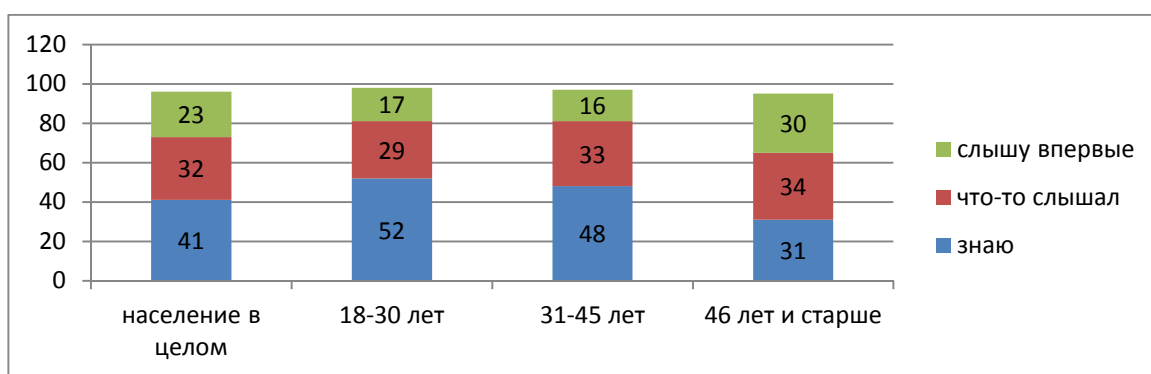


Рис. 1. Осведомленность населения о возможности пользоваться госуслугами через Интернет, в % от возрастных групп

Наиболее осведомлены об услугах электронного Правительства жители крупных городов (55 %) и молодежь от 18 до 20 лет (52 %) (рис. 1). Каждый десятый пользуется интернет-услугами государственных учреждений и служб (среди пользователей интернета – 22 %).

Ужасает тот факт, что 42 % не пользовались госуслугами через Интернет и не хотели бы. Практически каждый четвертый затруднился с ответом относительно желания пользоваться госуслугами в Интернете (22 %) (рис. 2).

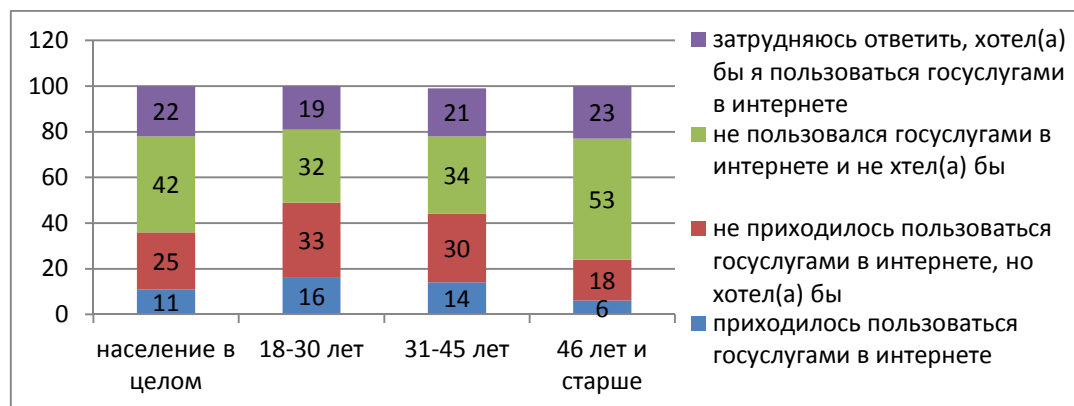


Рис. 2. Практика пользования госуслугами через Интернет, в % от возрастных групп

Основные причины, по которым граждане не пользуются электронными госуслугами, – недостаток навыков, отсутствие необходимости и возможности работы с компьютером и интернетом (рис. 3).



Рис. 3. Результаты ответов на открытый вопрос о причинах, по которым граждане не пользуются госуслугами через Интернет, %

Среди желающих пользоваться данными услугами в будущем преобладает молодежь. В качестве причин своей заинтересованности респонденты отметили доступность и простоту использования (47,2 %), возможность сэкономить время и не стоять в очередях (40,1 %).

Результаты исследования показали, что многие граждане, не имея четкого представления об электронных госуслугах, путают их с другими сервисами – например, оплатой товаров и услуг в Интернете. Так, отвечая на открытый вопрос о том, какими именно госуслугами в Интернете им приходилось пользоваться, примерно по 20 % респондентов назвали онлайн-оплату услуг ЖКХ и телефонной связи, покупку ж/д и авиабилетов [2].

Подводя итог, авторы исследования делают вывод, что в действительности к государственным услугам в Интернете прибегает лишь около 6 % населения.

7. Высокая стоимость услуг по размещению информации на Едином портале государственных услуг, а также высокие финансовые затраты муниципальных бюджетов на приобретение носителей сертификатов электронно-цифровой подписи.

8. Наличие противоречий (в частности отсутствие единой терминологии) в нормативных правовых актах, регламентирующих реализацию «Электронного правительства» и «Электронного муниципалитета». Например, реализация ФЗ от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», предусматривающего обеспечение доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления и размещение таковой в сети Интернет, породил ряд проблем в судебной практике. Противоречия при разрешении споров в судах общей юрисдикции вызывают два основных вопроса: несоблюдение и противоречивое толкование обязанности органов местного самоуправления по размещению информации о своей деятельности в сети Интернет; неопределенность в объеме и составе информации органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет [5].

По мнению Н.В. Мелашенко, споры возникают в условиях, когда право каждого свободно искать и получать информацию любым законным способом, закрепленное в ст. 29 Конституции РФ, реализуется в соответствии со ст. 6 Закона №8-ФЗ, согласно которой одним из способов доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления является ее размещение последними в сети Интернет. В связи с чем, ст. 10 Закона №8-ФЗ устанавливает обязанность органов местного самоуправления создать свой официальный Интернет-сайт [5].

Такого подхода к толкованию данной нормы придерживается значительная часть судов общей юрисдикции. Иной подход привел бы к ограничению доступа граждан к любой информации в любых формах и из любых источников, что возможно только в силу прямого указания закона. Невыполнение требований законодательства о размещении органом местного самоуправления информации в Интернете является одним из факторов коррупционности, поскольку согласно ст. 3 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одним из основных принципов противодействия коррупции является публичность и открытость деятельности органов местного самоуправления.

Не меньше противоречий в судебной практике возникает в связи с содержанием информации, размещаемой органами местного самоуправления. В Законе №8-ФЗ нет указания, что минимальный перечень информации, предусмотренный ст. 13, является обязательным для размещения органами местного самоуправления в полном объеме. В связи с этим можно предположить, что состав информации определяется самими органами

местного самоуправления. Однако судебная практика, не дожидаясь, пока законодатель зафиксирует недвусмысленную обязанность органов местного самоуправления размещать всю перечисленную в ст. 13 информацию в Интернете, признает этот перечень обязательным [5].

9. Отсутствие единых требований к работе региональной системы межведомственного электронного взаимодействия. Например, регионы зачастую не включают в свои регламенты описание некоторых процедур взаимодействия с органами местного самоуправления, вследствие чего оператор региональной системы межведомственного электронного взаимодействия имеет возможность действовать по своему усмотрению.

10. Недостаточная оперативность службы технического сопровождения по размещению информации, работе с запросами от муниципалитетов, влияющая на эффективность функционирования единого портала государственных и муниципальных услуг и системы межведомственного электронного взаимодействия.

11. Отсутствие единого электронного идентификатора для электронной подписи в органах власти всех уровней. Это приводит, во-первых, к тому, что федеральные органы (Росреестр, ФНС) вправе выдвигать свои требования к составу полей сертификата электронной подписи, а, во-вторых, в отдельных программных системах электронная подпись может не распознаваться.

13. Отсутствие разграничения ответственности органов власти, а также специализированного органа по разрешению споров и конфликтных ситуаций. Существует необходимость создания органа для контроля деятельности операторов системы межведомственного электронного взаимодействия и уполномоченного делать экспертные заключения по спорным и конфликтным ситуациям в досудебном порядке.

Все перечисленные проблемы существенно тормозят процесс реализации электронных муниципальных услуг и приводят к снижению их качества.

### **Список литературы**

1. Бибик Л.Н., Дейнеко С.В., Устинова О.В. Роль средств массовой информации в современном обществе [Текст] / Л.Н. Бибик, С.В. Дейнеко, О.В. Устинова // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 24 (353). С. 111-113.
2. В тридевятом царстве, в электронном государстве // Пресс-релиз Фонда «Общественное Мнение». 2011. 13 июля [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi\\_int/pressr\\_080711](http://bd.fom.ru/report/cat/smi/smi_int/pressr_080711) (дата обращения: 17.10.2012).

3. Дурцева А.Г., Осипова Л.Б. Управление мотивацией профессионального развития муниципальных служащих [Текст] / А.Г. Дурцева, Л.Б. Осипова // Современные проблемы науки и образования. 2014. № 6; URL: [www.science-education.ru/120-16021](http://www.science-education.ru/120-16021) (дата обращения: 06.04.2015).
4. Заливанский Б.В. Формирование информационно-коммуникативных компетенций муниципальных служащих [Текст] / Б.В. Заливанский // Научно-практический журнал «Гуманитарные научные исследования». 2014. № 9 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://human.snauka.ru/2014/09/7711> (дата обращения: 05.11.2014).
5. Мелашенко Н.В. Размещение органами местного самоуправления информации в Интернете в контексте развития информационного общества в России [Текст]. / Н.В. Мелашенко // Закон. 2013. №3. С. 72-76.
6. Осипова Н.В. Компетентность служащих органов государственной власти субъектов РФ в сфере информационных технологий [Текст] / Н.В. Осипова // Открытое образование. 2011. № 2. Ч. 2. С. 270-274.
7. Устинова О.В., Савицкая Ю.П. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с населением [Текст] // Историческая и социально-образовательная мысль. 2014. №2(24). С. 257-263.
8. Черепанова В.Н., Устинова О.В. Проблемы обеспечения информационной безопасности [Текст] // Современные проблемы науки и образования. 2015. №1 9 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.science-education.ru/121-18701> (дата обращения: 05.04.2015).
9. Ustinova O.V., Khairullina N.G., Romanova O.P. The role of communicative technologies in the process of local governments and the population interaction// Life Science Journal. 2014. № 11(12s).

**Рецензенты:**

Линник Т.Г., д.э.н., профессор, Тюменский государственный архитектурно-строительный университет, г. Тюмень;

Силин А.Н., д.соц.н., профессор, Тюменский государственный нефтегазовый университет, г. Тюмень.