

DOI: 10.12731/2218-7405-2013-10-41

УДК 321.011.5: 352.075

ПОТЕНЦИАЛ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАТИВНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ОПТИМИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Ляхов В.П.

Важнейшим стратегическим направлением в процессе реализации модернизационного проекта в России представляется переход к новому типу отношений в системе «общество – государство» с учетом информационной и сетевой природы современного социума, на этом основании в статье рассматриваются возможности оптимизации системы местного самоуправления посредством активного внедрения информационно-коммуникативных технологий в деятельность государственных органов власти и местного самоуправления.

Цель создания электронного муниципалитета является снижение степени информационного неравенства, повышение прозрачности и контролируемости местной власти со стороны общества, привлечение к управлению широких слоев населения территории.

Необходимо решить задачу построения и реализации стратегии перехода от работы в закрытой системе к работе в системе открытой, чему способствует активное развитие информационно-коммуникативных технологий и их внедрение в работу органов местного самоуправления.

В качестве обязательного механизма предлагается мониторинг эффективности управления муниципалитетом. Определение и разграничение на законодательном уровне функций, полномочий и ответственности местных властных структур.

Информационная составляющая модернизационного процесса в России позволит выйти на качественно новый уровень коммуникативной управленческой деятельности в сфере местного самоуправления и контролируемости ее результатов.

Ключевые слова: местное самоуправление; модернизация; гражданское общество; информационные технологии; электронное правительство; электронны муниципалитет.

THE POTENTIAL OF INFORMATION AND COMMUNICATIONS TECHNOLOGICAL IN THE OPTIMIZATION OF LOCAL GOVERNMENT FUNCTIONING IN RUSSIA

Lyakhov V.P.

The shift to a new type of relations in the system of “community-state” with regard to informational and network nature of modern society seemed to be the most important strategic course in the realization of modernization project in Russia. On this ground the article deals with the opportunities of local government system optimization through the active implementation of informational and communication technologies into state authorities and local government activity.

The purpose of e-municipality is the reduction of informational inequality level, the transparency and increase of local authorities controllability by society, engaging general community in governing process.

It is necessary to cope with the problem of creating and realizing the strategy of the shift from the closed style of performance to the open one by the active development of informational and communication technologies and their implementation into the performance of local government.

As a required and compulsory mechanism we suggest monitoring municipal management efficiency as well as legal determining and differentiating of functions, powers and liabilities of local authorities' structures.

The informational component of modernization process in Russia will enable to attain a new level of communicative management activity of local authorities as well as the monitoring of its results.

Keywords: local government; modernization; civil society; informational technologies; e-government; e-municipality.

В России сложилась специфическая политическая культура, а также система отношений в пространстве «общество-государство», которые характеризуются доминантной ролью государства как основного фактора управления и политического процесса. Естественно, актуализируется проблема эффективного использования политико-управленческих ресурсов государства в процессе реализации модернизационного проекта.

Можно сколько угодно говорить о демократическом государстве, демократических отношениях и факторах модернизации в стране, но от этого они не станут сильнее и не сформируется их модернизационный потенциал. Правильнее будет отталкиваться от реальной ситуации, чтобы в процессе решения проблемы модернизации страны в контексте оптимизации системы местного самоуправления исходить из того, что модернизационный прорыв в России возможно осуществить в настоящее время только с учетом эффективного использования политико-управленческих ресурсов государства как главного актора политической модернизации [1].

Этому способствует сложившийся политический менталитет как часть сознания, представляющего собой восприятие субъектом той части реальности, которая связана с политикой, с вопросами власти, подчинения и государства с его институтами [2]. Исторически в России сложилось так, что в качестве идеала государственной власти российский политический менталитет признает

власть единоличную, сильную, ответственную, справедливую, которая ставится выше закона [3, с. 63].

Тяга к сильной власти, сильному государству и авторитарным формам правления выступает основой политического менталитета россиян, и это необходимо учитывать при анализе современных процессов и тенденций в области политического строительства и развития российского государства [4]

Как представляется, важнейшим стратегическим направлением в процессе реализации модернизационного проекта в России является переход к новому типу отношений в системе «общество-государство» с учетом информационной и сетевой природы социума, вступившего в эру информационной революции.

Информационная составляющая модернизационного процесса в России позволит выйти на качественно новый уровень коммуникативной управленческой деятельности в сфере МСУ и контролируемости ее результатов и позволит, наконец, преодолеть болезненные симптомы социально-управленческого отчуждения в местном самоуправлении и сформировать реальных субъектов системы местного самоуправления как активных акторов политической модернизации России.

Со стороны государства тактика «государство в сети» реализуется под флагом нового государственного менеджмента и электронного правительства: запущен портал государственных услуг; развиваются электронные представительства органов власти, создаются многофункциональные центры предоставления услуг; налаживается электронное межведомственное взаимодействие, открываются межведомственные базы данных, разрабатываются мобильные приложения, готовится универсальная электронная карта, которую с 1 января 2013 года может получить каждый гражданин страны и т.д.[5, с.38].

Формирование элементов электронного правительства происходит и в органах местного самоуправления муниципальных образований, что символизирует переход к «электронному муниципалитету» как инструменту формирования нового качества муниципального управления. Электронный муниципалитет

представляет собой нижний уровень в иерархии элементов электронного правительства: федеральное электронное правительство (правительство РФ); электронное ведомство (федеральные органы исполнительной власти РФ); региональное электронное правительство (органы исполнительной власти субъектов РФ); электронный муниципалитет (органы местного самоуправления).

Целью создания электронного муниципалитета является снижение степени информационного неравенства, повышение прозрачности и контролируемости местной власти со стороны общества, привлечение к управлению широких слоев населения территории. Для реализации этой цели необходимо обеспечить реализацию целого ряда принципов:

– обеспечение электронного обмена информацией с гражданами на основе создания открытой нормативной базы, порталов электронных услуг, интернет-приемных;

– принцип «одного окна» в предоставлении государственных услуг с использованием электронного обмена информацией между гражданами и самими ведомствами;

– отказ от использования бумажной технологии документооборота, как внутри муниципалитета, так и между ведомствами и уровнями власти;

– активное применение электронных технологий в деятельности чиновников (базы данных, информационно-аналитические программы и т.д.) [6, с. 17-18].

Иными словами, необходимо решить задачу построения и реализации стратегии перехода от работы в закрытой системе к работе в системе открытой, чему способствует активное развитие информационно-коммуникативных технологий и их внедрение в работу органов местного самоуправления. Курируется этот вопрос органами государственной власти, заинтересованными в повышении эффективности функционирования местного самоуправления. Наиболее активно внедрение информационных инноваций происходит в городской местности. В России зарегистрировано 1 773 городских поселения, 1 789 муници-

пальных районов, 521 городской округ, и основная масса российского населения проживает в городах, которые и выступают центрами инноваций и их роста [7].

Так, всемирную сеть используют 51% взрослого населения крупных городов, а в селах – менее 20% людей, что говорит о наличии проблемы информационного неравенства в российских территориальных образованиях, и решение этой проблемы предполагает реализацию комплекса мероприятий по созданию инфраструктуры широкополосного интернет-доступа на всей территории страны, а также формированию единого информационного пространства с высокой степенью доступности для населения и организаций к современным услугам в сфере информационных и телекоммуникационных технологий [6, с. 19-20].

Данный спектр задач решить быстро не получится, но обнадеживает то, что на уровне государственной власти осознанно подошли к этой проблеме в рамках обсуждения проекта «электронное правительство».

Прежде всего, необходимо заметить, что в литературе, посвященной изучению практики формирования и функционирования электронного правительства в различных регионах мира, имеется целый ряд его дефиниций.

Так, Р.М. Алгалиев и Ф.Ф. Юсифов, исходя из трехсекторной модели электронного правительства и обобщения результатов формирования электронного правительства в разных странах, пишут о том, что сущность управления электронным государством заключается в обеспечении участия граждан в управлении за счет непрерывной оптимизации предоставленных услуг, реорганизации внутренних и внешних связей с применением ИКТ [8, с. 27].

Электронное правительство (e-Government) в качестве концепции государственного управления предполагает для своего успешного функционирования изменение нормативно-правовой базы и принципов формирования бюджетных доходов и расходов; выдачу электронных документов и регламентов статуса легитимности; осуществление реформ в сфере государственного управления, что

вытекает из тех целей, которые закреплены за электронным правительством: обеспечение прозрачности деятельности и повышения эффективности правительственных органов, обеспечение информационной свободы, развитие демократии и прав человека, непосредственное участие граждан в правительственных структурах (вне зависимости от физических возможностей), предоставление государственных услуг в онлайн-режиме, обеспечение безопасности и т.п. [8, с. 27].

А.А. Тедеев предлагает иную трактовку сущности электронного правительства (e-Government), которая заключается в следующих идейных пассажах [9, с. 10-14]:

– система электронного правительства (e-Government) ориентирована на эффективное функционирование информационно-правового механизма осуществления реализации прав человека и гражданина в современном глобализированном мире;

– электронное правительство необходимо для сохранения власти основными политическими элитами Запада в условиях глобализации мирового пространства;

– для укрепления и сохранения власти правящая элита должна обладать способностью решать проблемы, связанные с укреплением иерархии структурированного электронного правительства, что предполагает установление достаточно тонкого баланса интересов между властью и народом.

Политические элиты развитых стран Запада активно занимаются развитием электронного правительства путем использования информационно-коммуникационных технологий, в том числе и интернет-технологий (а также GRID-технологий) в процессах управления обществом, так как прекрасно понимают, что современные тенденции, связанные с информационной революцией, не позволяют оставаться в стороне от информационного прогресса и не использовать его инновации в политической сфере.

С высокой долей уверенности можно предположить, что со временем громоздкие и многолюдные управленческие аппараты, облаченные в форму различных министерств и ведомств, станут неэффективны, ненужными, лишними, и будут запущены механизмы более точные и компактные механизмы управления, что, бесспорно, вызовет протест со стороны бюрократии, для которой наступит эпоха повального сокращения аппарата, но остановить процесс они вряд ли будут в состоянии» [9, с. 14-15].

Вполне логично предположить, что процесс дебюрократизации и перехода к электронным механизмам взаимодействия общества и государства еще долго не будет запущен и тому есть основания следующего характера:

- барьеры, связанные с присутствием в получаемой информации персональных данных, т.е. конфиденциальных, нуждающихся в данных;
- затруднительное взаимодействие между ведомствами, различными ветвями власти, имеющими свои информационные системы;
- сложности с решением вопроса об электронно-цифровой подписи [10, с. 28-29].

Данные проблемы со временем получают свое разрешение в рамках реализации концепции электронного правительства на практике, и уже идет разработка технических систем, которые должны обеспечивать конфиденциальность персональных данных и информационную безопасность в целом.

Сложности реализации концепции электронного правительства существуют не только в России, но и в развитых странах Запада, однако для России наиболее существенными проблемами на этом пути остаются проблемы, вызванные низким уровнем развития телекоммуникаций, компьютерной культуры населения и работников органов государственного управления и местного самоуправления; психологической неготовностью общества к подобного рода инновациям.

Интерес представляет концепция электронного правительства (e-Government) Д. Холмса, в которой речь идет о существовании трех секторов

данного правительства, а именно: G2G, или government-to-government (деятельность внутри государственных структур), G2B, или government-to-business (отношения между государственными органами и электронной стратегией бизнеса), G2C, или government-to-citizen (взаимодействия между государственными организациями и гражданами посредством информационно-коммуникационных технологий) [11, с. 23].

Конечно, между этими тремя секторами электронного правительства существует тесная взаимосвязь, поскольку государство, бизнес и социальные группы и индивиды не могут функционировать изолированно друг от друга и их деятельность пересекается.

Очевидное преимущество электронного правительства заключается не столько в использовании технологий, сколько в их применении для осуществления преобразований в административной практике и бизнес-процессах [12, с. 11]. За электронным правительством будущее. Тем не менее, это не мешает нам рассмотреть предложения по совершенствованию деятельности органов местного самоуправления.

В качестве обязательного механизма предлагается мониторинг эффективности управления муниципалитетом, а для этого необходимо выработать единые критерии, но пока исследователи полагают, что таковых нет, и следует учитывать, что эффективная деятельность органов местного самоуправления имеет двойственную природу – экономическую и социальную, и если первая выражается в количественных показателях, то вторая – в качественных, а их измерить очень сложно [13, с. 102].

В рамках повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и их ответственности необходимо также обратить внимание на ряд моментов, связанных с определением и разграничением на законодательном уровне функций, полномочия и ответственности местных властных структур; разработкой четкого описания должностей муниципальных служащих с определением их основных задач, сферы деятельности, полномочий;

структуры и численности должностных лиц муниципальных образований на основе мониторинга их функций и должностных обязанностей.

Кроме того, в рамках реализации электронных принципов работы органов местного самоуправления и обеспечения «безбумажной» технологии оказания услуг населению, т.е. создания подлинного электронного муниципалитета, необходимо обучить всех сотрудников органов местного самоуправления работе с современными компьютерными системами и программными продуктами; обеспечить надежную информационную защиту, юридическую значимость электронного документа.

Как видим, остро стоит проблема повышения профессионализма работников органов местного самоуправления и их информационной компетентности, соответствующей тенденциям информатизации общества и перехода к новым формам взаимодействия с населением.

Решить обозначенный спектр проблем в области повышения эффективности местного самоуправления в условиях перехода на информационный режим работы с «безбумажными» технологиями быстро и качественно не получится, особенно в условиях массы других проблем, сопровождающих развитие системы местного самоуправления в России (отсутствие адекватного демократическим преобразованиям и отношениям восприятия со стороны населения органов местного самоуправления как низового уровня государственной власти; снижение активности населения как субъектов управленческой деятельности в системе местного самоуправления; проблема кадрового обеспечения органов муниципального управления, подготовки, переподготовки и повышения квалификации; несовершенство правовой базы функционирования МСУ и механизмов ее реализации на практике; дефицит финансовых и экономических ресурсов МСУ, дотационность подавляющего большинства муниципалитетов, экономическая беспомощность поселений).

Это отодвигает перспектив построения эффективной системы местного самоуправления в России на неопределенный срок, но то, что в данном направ-

лении прослеживаются позитивные сдвиги, позволяет сделать вывод об определенном прогрессе в функционировании МСУ как основе его дальнейшей институционализации в общественно-политическом пространстве российского государства.

Нет сомнений, что информационная составляющая модернизационного процесса в России позволит выйти на качественно новый уровень коммуникативной управленческой деятельности в сфере МСУ и контролируемости ее результатов, и в этом направлении уже наблюдаются определенные позитивные сдвиги, связанные с созданием системы электронного муниципалитета в рамках общегосударственной программы формирования электронного правительства.

Список литературы

1. См.: Иванова Л.Л. Кадровые технологии по формированию управленческого резерва: принципы, подходы, междисциплинарные проблемы применения // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2010. № 4.
2. См.: Шестопад Е.Б. Политическая психология. М.: Аспект-Экспресс, 2011.
3. Мельникова И.В. Российский управленческий менталитет в контексте административно-политических преобразований // Власть. 2012. № 12.
4. См.: Артюхин О.А. Суверенная демократия: бренд или тренд? // Государственное и муниципальное управление // Ученые записки СКАГС. № 1. 2012.
5. Пономарев С.В. Государство в сети: новые институты коммуникации // Власть. 2012. № 11.
6. Калинина А.Э., Шевандрин А.В. Формирование элементов электронного правительства в органах местного самоуправления муниципальных образований // Власть. 2012. № 12.
7. См.: Кордонский С. Россия. Поместная Федерация. Административно-территориальное деление России в «реальности» и «на самом деле». М.: Европа, 2010.

8. Алгулиев Р.М., Юсифов Ф.Ф. Социальные сети как инструмент повышения эффективности механизмов государственного управления // Телекоммуникации. 2009. № 9.
9. Тедеев А.А., Усанов В.Е. Электронное государство: Монография. М., 2008.
10. Лизин С. Три барьера на пути к электронному государству // Открытые системы. 2009. № 6.
11. Холмс Д. eGov. Стратегия электронного бизнеса для государства. М., 2004.
12. Ронки А. Электронное правительство: эволюция или революция? Часть 1 // Информационное общество. 2012. № 3.
13. Юрасов И.А., Горячев И.Н. Мониторинг социальной эффективности управления муниципалитетом // Власть. 2012. № 5.

References

1. Sm.: Ivanova L.L. Kadrovye tehnologii po formirovaniju upravlencheskogo rezerva: principy, podhody, mezhdisciplinarnye problemy primeneniya [Personnel technologies on formation of an administrative reserve: principles, approaches, interdisciplinary problems of application]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski*. 2010. № 4.
2. Sm.: Shestopal E.B. *Politicheskaja psihologija* [Political psychology]. М.: Аспект-Јекспресс, 2011.
3. Mel'nikova I.V. Rossijskij upravlencheskij mentalitet v kontekste administrativno-politicheskikh preobrazovanij [Russian managerial mentality in the context of administrative and political reforms]. *Vlast'*. 2012. № 12.
4. Sm.: Artjuhin O.A. Suverennaja demokratija: brend ili trend? [Sovereign democracy: brand or trend?]. *Gosudarstvennoe i municipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS*. № 1. 2012.

5. Ponomarev S.V. Gosudarstvo v seti: novye instituty kommunikacii [The state of the network: new institutions for communication]. *Vlast'*. 2012. № 11.
6. Kalinina A.Je., Shevandrin A.V. Formirovanie jelementov jelektronnogo pravitel'stva v organah mestnogo samoupravlenija municipal'nyh obrazovanij [Formation of e-government in local self-government of municipal formations]. *Vlast'*. 2012. № 12.
7. Sm.: Kordonskij S. *Rossija. Pomestnaja Federacija. Administrativno-territorial'noe delenie Rossii v «real'nosti» i «na samom dele»* [Russia. The Local Federation. Administrative-territorial division of Russia in «reality» and «indeed»]. M.: Evropa, 2010.
8. Alguliev R.M., Jusifov F.F. Social'nye seti kak instrument povyshenija jeffektivnosti mehanizmov gosudarstvennogo upravlenija [Social networking as a tool of increase of efficiency of mechanisms of state management]. *Telekommunikacii*. 2009. № 9.
9. Tedeev A.A., Usanov V.E. *Jelektronnoe gosudarstvo* [The electronic state]: Monografija. M., 2008.
10. Lizin S. Tri bar'era na puti k jelektronnomu gosudarstvu [Three barriers to electronic state]. *Otkrytye sistemy*. 2009. № 6.
11. Holms D. *eGov. Strategija jelektronnogo biznesa dlja gosudarstva* [eGov. The strategy of e-business for the state] M., 2004.
12. Ronki A. Jelektronnoe pravitel'stvo: jevoljucija ili revoljucija? [E-government: evolution or revolution?]. *Informacionnoe obshhestvo*. 2012. № 3.
13. Jurasov I.A., Gorjachev I.N. Monitoring social'noj jeffektivno-sti upravlenija municipalitetom [Monitoring of social management effectiveness municipality]. *Vlast'*. 2012. № 5.

ДАНИЕ ОБ АВТОРЕ

Ляхов Виктор Павлович, кандидат политических наук, исполнительный директор

Ассоциация «Совет муниципальных образований Ростовской области»

ул. Пушкинская, 61, г. Ростов-на-Дону, Россия 344002

sovet_moro@mail.ru

DATA ABOUT THE AUTHOR

Lyakhov Victor Pavlovich, candidate of political Sciences, Executive Director

Association «Council of municipalities of the Rostov region»

St. Pushkinskaya, 61, Rostov-on-don, Russia, 344002

sovet_moro@mail.ru

Рецензент:

Алексеев С.В., доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой «Юриспруденция» гуманитарно-экономического факультета Донского государственного технического университета