



УДК 323.212; 351/354; 352.075 (470.325)

## МЕХАНИЗМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОБРАТНОЙ СВЯЗИ В РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ\*

**Е.В. РЕУТОВ<sup>1)</sup>****Р.А. БРУСЕНСКАЯ<sup>2)</sup>***Белгородский  
государственный  
университет*<sup>1)</sup> e-mail: reutovevg@mail.ru<sup>2)</sup> e-mail: rim\_san@mail.ru

В статье выявляются основные механизмы обратной связи в пространстве регионального и муниципального управления. Рассматриваются основные тенденции в ее динамике, обусловленные развитием информационно-коммуникативных технологий и изменением нормативно-правовой базы. На основании анализа содержания веб-сайтов субъектов федерации и муниципальных образований даются практические рекомендации в целях корректировки механизмов регионального и муниципального управления в сфере организации обратной связи.

Ключевые слова: региональное и муниципальное управление, обратная связь, информационно-коммуникативные технологии.

Стратегическое управление развитием территорий предполагает комплексный учет актуальных и потенциальных потребностей и интересов основных социальных акторов, к которым относятся, прежде всего, различные социальные группы, корпорации, организации. Соответственно, для принятия эффективных управленческих решений, за которыми не последует их отторжение либо саботаж, требуется развитие механизмов обратной связи.

Между тем, формирование данных механизмов в настоящее время является не только одной из наиболее актуальных, но и одной из сложных проблем трансформации системы административно-политического управления. Проблематика открытости, прозрачности власти, хотя и постулировалась в качестве одной из целей административной реформы, длительное время не трансформировалась в действующие институты. Так, законопроект об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов МСУ был одобрен Правительством РФ еще в середине 2005 года. Однако соответствующий закон был принят лишь в 2009 году и вступил в действие 1 января 2010 года. Данным Законом фактически впервые в отечественном законодательстве было закреплено право граждан не только «получать достоверную информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», но и «не обосновывать необходимость получения запрашиваемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступ к которой не ограничен», а также «обжаловать в установленном порядке акты и (или) действия (бездействие) государственных органов и органов местного самоуправления, их должностных лиц, нарушающие право на доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и установленный порядок его реализации»<sup>1</sup>.

Немаловажное значение для формирования механизмов обратной связи имеет также предусмотренное Законом обеспечение присутствия граждан, представителей организаций и общественных объединений на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления<sup>2</sup>.

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта Федерального агентства по образованию по реализации Федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009-2013 гг. №1173.

<sup>1</sup> 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/redirect?l=ru&b=1&i=1071604>.

<sup>2</sup> См.: Там же.

Принятие и вступление в силу данного закона формирует важнейшие институциональные предпосылки открытости регионального и муниципального управления и инкорпорированию общественного мнения в практику управления и принятия решений. Тем не менее, как и в любом другом случае, принятие данного закона не является автоматической предпосылкой развития обратной связи между управленческими структурами и сообществом. Не говоря о недостаточном уровне гражданской активности населения, следует указать на некоторые потенциальные проблемы в реализации отдельных положений указанного закона. Так, в частности, запросы граждан могут остаться без ответа в случае ограниченного доступа к запрашиваемой информации. Соответственно, проблемы в разграничении открытой информации и информации ограниченного доступа могут послужить барьером в информировании граждан. Не вполне четко прописанные критерии, в соответствии с которыми информация предоставляется бесплатно, а также сам факт коммерциализации информационного обмена могут негативно повлиять на функционирование каналов обратной связи.

Процедура обеспечения присутствия граждан на заседаниях коллегиальных государственных органов и коллегиальных органов местного самоуправления требует также дальнейшего нормативного оформления.

Тем не менее, в процессе реализации Закона могут быть минимизированы разрывы в политическом пространстве региона, уменьшена социальная дистанция между властью и сообществом. В долгосрочной перспективе данная практика может способствовать рационализации политического участия. Институционализированное «общественное мнение» может способствовать восполнению дефицита самоорганизации в российском обществе и организации государственно-гражданского дискурса по общезначимым проблемам. От неразвитости последнего, по мнению Е.В. Горбачевой, «страдают и система государственного управления, лишаясь гибкости и адаптивности, и пространство самоорганизации, развитие и укрепление которого напрямую зависит от воспитания в россиянах культуры политического участия. Отчуждение граждан от власти как результат неразвитости государственно-гражданского дискурса делает проблематичным их эффективное участие в процессах управления»<sup>3</sup>.

Роль общественного мнения в обществе заключается в реализации им своего рода «социальной власти» – власти, которая детерминирует поведение субъектов социального взаимодействия. Реакция населения на те или иные события социальной жизни предстает постоянно действующим фактором<sup>4</sup>.

Однако строительство институциональных оснований инкорпорации общественного мнения в практику функционирования региональной и местной власти возможно не только посредством оформления процедуры запросов граждан, но и использования механизмов региональных референдумов и введения социологических опросов в практику разработки социальных проектов и принятия управленческих решений.

Региональные референдумы могут инициироваться по тем проблемам, которые затрагивают интересы большинства населения, либо тем, в которых заложен значительный потенциал конфликта между управленческими решениями региональной и местной власти, с одной стороны, и ценностями и интересами регионального сообщества, с другой. В целях реализации региональными и местными референдумами функции легитимации политических решений региональной и местной власти следует законодательно расширить круг вопросов, по которым могут быть инициированы референдумы, и перечень вопросов, по которым региональная и местная власть обязана проводить референдум.

<sup>3</sup> Горбачева Е.В. Политический дискурс как механизм формирования государственно-гражданских отношений: автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2007. С. 18-19.

<sup>4</sup> См.: Галимова М.А. Общественное мнение и власть: социально-философский анализ взаимодействия: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2006. С. 12.



Институционализация социологических опросов населения по проблематике принимаемых региональной властью решений также является достаточно эффективным механизмом включения общественности в процессы коммуникации с властью и минимизации разрывов в социальном пространстве. Однако, по сравнению с референдумами, проведение опросов менее затратно, и, что не менее важно, позволяет включить в процессы коммуникации пассивные сегменты общественности. Причем, разработка инструментария и техники проведения опросов потребует привлечения научного сообщества, тем самым способствуя увеличению их функции в создании «политической формулы» и корректировке механизмов реализации власти.

Инкорпорированию общественного мнения в практику принятия решений могут способствовать технологии «электронного правительства» (хотя сами по себе они намного шире и не сводятся к тому, что граждане могут в режиме on-line давать оценку власти или ее решениям). Повышение уровня «электронного» участия граждан в политической коммуникации, в принципе, может существенно снизить социальную апатию населения и увеличить объем социального капитала, являющиеся существенными предпосылками легитимации. С точки зрения Ю.В. Ирхина, электронное правительство позволяет обеспечить три существенных компонента легитимации управления: публичность, участие и онлайн-транзакции<sup>5</sup>. Особенно важное значение в контексте легитимации управления имеет участие. «Электронное участие» предполагает: электронное информирование граждан правительством со своего веб-сайта относительно программ, бюджетов, законов и всего, что имеет ключевое значение для общества; электронные консультации. Причем, посетители правительственного веб-сайта могут выбирать тему общественной политики для онлайн-обсуждения; электронное принятие решений с участием граждан страны, при этом правительство обеспечивает обратную связь по результатам решения конкретных проблем.

Однако для внедрения «электронной демократии», как и для обычной, также должны наличествовать определенные предпосылки – хотя бы определенный уровень гражданского участия и самоорганизации населения, не говоря уже о его информационной компетентности. Абсентеизм в физическом пространстве не превратится в свою противоположность в пространстве виртуальном. Поэтому стратегии по формированию «электронного правительства» очень часто имеют не столько функциональный, сколько имиджевый эффект. Хотя в контексте легитимации не стоит недооценивать и такой результат – «восприятие населением государства как прозрачного и подотчетного является таким же важным результатом, как и реальная подотчетность»<sup>6</sup>.

Воплощением признания роли ИКТ в системе государственного управления в России стала Федеральная целевая программа «Электронная Россия», принятая в 2002 году. Ее целью является «создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей»<sup>7</sup>. То есть, основная цель Программы – повышение эффективности государственного управления за счет внедрения информационных технологий.

<sup>5</sup> См.: Ирхин Ю.В. «Электронное правительство» и общество: мировые реалии и Россия (сравнительный анализ) // Социологические исследования. 2006. №1. С. 73-82.

<sup>6</sup> Солодов В. Электронная бюрократия: постбюрократия или сверхбюрократия? // Власть. 2007. №4. С. 41.

<sup>7</sup> 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.



Реализация ФЦП «Электронная Россия» должна осуществляться в три этапа:

1. Внедрение и использование ИКТ для расширения доступа к правительственной информации;
2. Расширение гражданского участия в государственном управлении посредством создания различных форумов, обеспечения возможности двусторонней связи органов власти с гражданами;
3. Предоставление государственных услуг в режиме он-лайн.

Одним из компонентов реализации Программы на первом этапе должно стать создание официальных сайтов каждого органа власти на федеральном и региональном уровне, а также органов местного самоуправления и наполнение их информационным содержанием.

В июле 2006 г. в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002-2010 годы)» и Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003 – 2005 годы) Правительство РФ утвердило «Концепцию региональной информатизации до 2010 года». Эта концепция, в частности, предусматривает создание в каждом регионе собственного «электронного правительства» и введение стандартов региональной информатизации. В соответствии с Концепцией, одним из приоритетных направлений государственной поддержки региональной информатизации является реализация проектов, направленных на развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступ граждан и организаций к информации о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Введение в эксплуатацию региональных информационных систем предусматривается на третьем этапе реализации данной Концепции в 2010 году<sup>8</sup>.

Между тем, анализ основных принципов функциональных подсистем и элементов инфраструктуры электронного правительства региона, зафиксированных в Приложении к данной Концепции, показывает, что элементы публичности и особенно интерактивный компонент технологии «электронного правительства» минимальны. Приоритетными же компонентами являются: создание информационно-аналитической подсистемы органов власти, в том числе, баз данных; информационная безопасность; объединение региональных и муниципальных информационных структур в региональную информационную систему; интеграция региональных информационных систем в вертикальную (с федеральными органами) и горизонтальную (с другими регионами) коммуникации<sup>9</sup>. Следовательно, и в регионах больше всего озабочены созданием информационно-технологической инфраструктуры (веб-сайтов органов государственной и муниципальной власти) и мероприятиями по повышению эффективности деятельности органов власти, имеющими экономический эффект (прежде всего, регулированием системы закупок для государственных и муниципальных нужд, электронного документооборота в налоговой сфере и т.п.).

То есть внедрение технологий «электронного правительства» парадоксальным образом может стать дополнительным фактором отчуждения от власти большинства населения, не владеющего информационными технологиями и не имеющего открытого или постоянного доступа к информационно-коммуникационным системам. Анализ экспертами первого и второго этапов реализации ФЦП «Электронная Россия» (2002-2004 гг.) показал, что Программа не только не облегчила жизнь россиянам, но, наоборот, усложнила: чем больше становится компьютеров в органах власти, чем больше сохраняется в них информации о гражданах и их бизнесе, тем больше органы власти требуют у граждан эту же информацию на бумаге с подписью и печатью<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> См.: 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>

<sup>9</sup> См.: Там же.

<sup>10</sup> См.: Саратовское облправительство готовится стать электронным // [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://government.e-rus.ru/site.shtml?id=83&n\\_id=9855](http://government.e-rus.ru/site.shtml?id=83&n_id=9855)



Разработанная и принятая в Белгородской области в сентябре 2008 года целевая программа «Открытая власть» предназначена для организации «открытого, публичного диалога между властью и обществом с использованием каналов массовых коммуникаций». Также ее целью является «развитие институтов гражданского общества Белгородской области»<sup>11</sup>. Однако анализ ее содержания показывает, что основные акценты Программы расставлены на деятельности средств массовой информации, призванных обеспечивать «информирование населения о готовящихся и принимаемых решениях на всех уровнях власти». Так, из 22 индикаторов оценки эффективности реализации мероприятий Программы 17 имеют непосредственное отношение к функционированию СМИ. В то же время иные механизмы формирования системы открытости власти, в частности, касающиеся инициативного доступа граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов, в качестве таких индикаторов не представлены. Хотя в числе мероприятий Программы следует отметить потенциальную значимость для формирования каналов обратной связи создания единой базы данных – Информационного центра и реализацию проекта «Диалог с властью»<sup>12</sup>.

Проведенное в июле 2009 г. исследование Интернет-ресурсов региональных органов власти субъектов Центрального федерального округа отразило определенную позитивную динамику в сфере электронных коммуникаций «власть – население». Те или иные формы электронных интеракций (не считая наличие электронных адресов различных подразделений) зафиксированы на 15 веб-сайтах из 17. Прежде всего, это Интернет-приемные. Онлайн-мониторинг общественного мнения по актуальным проблемам регионального развития проводится по-прежнему в 4 регионах. Получила развитие такая функция, как «Вопрос Губернатору и Правительству» или «Диалог власти и населения» – 3 региона (Владимирская, Костромская, Тамбовская области). Новыми формами Интернет-коммуникаций стали форумы для обсуждения частных и общественных проблем, организованные на веб-сайтах 3 регионов (Владимирская, Костромская и Ивановская области); онлайн-приемы граждан (Московская область). Обсуждение проектов нормативных актов предусматривает веб-сайт Администрации Тамбовской области.

Однако если на региональном уровне информационно-коммуникативные технологии позволяют организовать, хотя и с определенными ограничениями, электронные коммуникации власти и граждан, на муниципальном уровне электронная инфраструктура остается достаточно неразвитой. Для органов местного самоуправления Белгородской области проблема создания и эффективного функционирования официальных сайтов до сих пор остается нерешенной. Основная причина формирования и функционирования информационного пространства муниципальных образований в Белгородской области заключается в противоречии между обязательным наличием официального сайта у каждого муниципального района и отсутствием четко обозначенной стратегии создания информационной базы Белгородской области.

В целях исследования степени сформированности Интернет-пространства муниципального управления нами были изучены официальные сайты муниципальных образований Белгородской области. Следует отметить тот факт, что из 22 муниципальных образований только 19 создали свои сайты. Для оценки содержания веб-сайтов муниципальных образований нами были разработан ряд критериев.

Для того, чтобы осуществлять функции представления (презентации) муниципального образования, информирования и обратной связи, официальный веб-сайт должен включать следующие содержательные компоненты или опции:

<sup>11</sup> Постановление Правительства Белгородской области от 15 сентября 2008 г. №226-пп «Об утверждении Программы "Открытая власть"» // [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.ukaz.ru/tif.php?Image=10280>

<sup>12</sup> См.: Там же.

1. Сведения о муниципальном образовании (название, символика, достопримечательности, история);
2. Структура местной администрации;
3. Основные нормативно-правовые акты (обязательный минимум – устав муниципального образования);
4. Новости;
5. Правила размещения муниципального заказа;
6. Информация о публичных слушаниях;
7. Информация о районной прессе;
8. Ежедневное обновление;
9. План мероприятий.

В качестве дополнительного критерия следует выделить наличие интернет-приемной. Однако именно данный компонент остается наиболее проблемным. Отчасти причина этого заключается в том, что уровень информационной развитости и культуры населения в большинстве муниципальных образований области остается недостаточно высоким. Но, следует отметить, отсутствие возможности онлайн-коммуникаций еще в большей степени консервирует отсталость информационно-коммуникативной культуры.

Анализ структуры и содержания официальных веб-сайтов муниципальных образований Белгородской области показывает следующее.

Сайт Белгородского района отвечает практически всем выделенным критериям, кроме размещения нормативно-правовых актов. Также можно отметить один плюс – размещение графика приема граждан и информации о муниципальной службе и кадровом резерве.

На сайте Алексеевского района из официальной информации представлены новости, герб, карты города, района и области, история и информация о городе. Также размещены нормативные документы. Далее идут, новинки кино, обои и заставки. Несомненным плюсом является наличие форума, на котором жители обсуждают проблемы города Алексеевки и района в целом.

Сайт Волоконовского района больше напоминает информационно-развлекательный портал, нежели сайт муниципального образования. Официальная информация представлена новостями, а далее идут флеш-игры, гороскоп, анекдоты, фото-приколы и т.п.

Сайты Грайворонского, Яковлевского и Старооскольского районов полностью соответствует обозначенным критериям.

На веб-сайтах Краснояружского, Ракитянского, Шебекинского и Корочанского районов не представлены нормативные документы. В остальных сайтах соответствуют обозначенным критериям.

Необходимо добавить, что нами были изучены официальные веб-сайты городских округов – Белгородского, Губкинского и Старооскольского. В основном сайты данных муниципальных образований соответствуют предложенным критериям и могут выступать в качестве примера при разработке сайтов для муниципальных районов.

Однако, следует отметить, что у сайта Губкинского городского округа недостаточно удобная система навигации и отсутствуют нормативные акты.

На веб-сайте Старооскольского городского округа не представлены сведения о муниципальном заказе.

Одно из предназначений создания веб-сайтов муниципальных образований – налаживание оперативного и беспрепятственного обмена информацией между населением и органами власти. Представляется, что одним из главных составляющих сайтов должно стать наличие интернет-приемных или так называемых гостевых книг. Обязательным условием для использования данного ресурса является информирование жителей о возможности подобного выражения своих проблем и мнений. Для реализации этой функции на веб-сайте города Белгород был создан форум.



Таким образом, на основании изучения официальных веб-сайтов муниципальных районов Белгородской области можно сделать вывод о том, что в регионе не существует единой выработанной стратегии создания официальных сайтов муниципальных образований и нет четко обозначенных критериев для их оценки. Официальный сайт муниципального образования, прежде всего, должен содержать информацию нормативного, а не развлекательного характера и способствовать налаживанию обратной связи между органами местного самоуправления и населением муниципального образования.

В целях корректировки реализации такого важнейшего компонента регионального и муниципального управления, как обратная связь и онлайн-коммуникации, мы считаем возможным сформулировать следующие практические рекомендации органам регионального и муниципального управления Белгородской области.

В целях формирования социально эффективных форм «электронного правительства» Концепция региональной информатизации должна предусмотреть минимальные требования к типовому проекту официального веб-сайта органов исполнительной и законодательной власти регионов, который бы включал: возможность обращения с вопросами и жалобами (при этом срок ответа целесообразно сократить до 15 дней); возможность обращения с предложениями и замечаниями в адрес органов власти с обязательным их размещением на портале; проведение Интернет-опросов по наиболее значимым проблемам и законопроектам с введением порядка учета мнения граждан, а также для оценки социальной эффективности деятельности конкретных властных структур.

На официальных веб-сайтах органов регионального управления целесообразно организовать Интернет-трансляции заседаний коллегиальных органов исполнительной власти и региональных законодательных собраний. С одной стороны, это будет способствовать прозрачности административно-политического управления, его методов и процедур, с другой – послужит фактором, мобилизующим имиджевые и коммуникативные характеристики субъектов регионального и муниципального управления.

Необходимо законодательно закрепить обязательность создания и функционирования официальных веб-сайтов муниципальных районов. Основные содержательные и функциональные компоненты веб-сайтов должны получить нормативное закрепление и служить критериями для их оценки в процессе мониторинга.

В результате реализации указанных мер процесс стратегического управления в регионе получит дополнительные легитимирующие его обоснования, а также приобретет возможности оперативной коррекции в соответствии с интересами основных социальных акторов регионального пространства.

## **MECHANISMS OF FORMATION OF FEEDBACK IN REGIONAL AND MUNICIPAL MANAGEMENT**

**E.V. REUTOV<sup>1)</sup>**

**R.A. BRUSENSKAYA<sup>2)</sup>**

*Belgorod State University*

<sup>1)</sup> e-mail: reutovevg@mail.ru

<sup>2)</sup> e-mail: rim\_san@mail.ru

The article deals with the basic feedback mechanisms in the area of regional and municipal management. The basic tendencies in its dynamics, caused by development of information-communicative technologies and change of its standard-legal base are considered. On the basis of the analysis of the maintenance of web sites of subjects of federation and municipal unions practical recommendations with a view of updating of mechanisms of regional and municipal management in sphere of the organization of feedback are made.

Key words: regional and municipal management, feedback, information-communicative technologies.