

УДК 332.1

В.А.Пенкина

## Информационное пространство муниципальных образований: направления развития

Интеграция муниципальных образований в информационное пространство России через совокупность муниципальных информационных пространств проходит в основном для решения задач территориального управления. Фрагментарное участие субъекта местного самоуправления (МСУ) – населения в формировании информационной среды обусловлено тем, что современные органы МСУ отделившись от населения, трансформировались в систему территориально местных органов по решению вопросов местного значения. Основой системы МСУ традиционно остается государство, а проводниками его политики – органы МСУ, а не местное население или гражданское общество. Формирование информационной среды МСУ (как и реформа МСУ), направлено на укрепление вертикали власти, её «нижнего» (местного) уровня, имеющего внешние признаки местного самоуправления. Таким образом, формирование трехуровневой информационной системы (Федеральный Центр – субъекты РФ – муниципалитеты) соответствует структуре управления. Особенностью интеграции муниципальных образований в федеральное информационное пространство является служебно-управленческая ориентация их контента, тогда как гражданское общество, как правило, здесь не участвует, а гражданские инициативы в МСУ ограничены. Муниципальное информационное пространство в современной России нельзя рассматривать как сферу отношений между жителями территории (муниципального образования) по поводу решения вопросов местного значения, а скорее – основой служебной функции низового уровня государственного управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, государственное управление, информационная среда

V.A.Penkina

## The information space of municipalities: areas of development

Integration of municipal entities in the information space of Russia through a combination of municipal information spaces mainly for solving problems of territorial administration. Fragmentary part of the subject of local self-government (LSG) – population in shaping the information environment due to the fact that modern LSG separated from the population into a system of geographically local authorities for the decision of questions of local value. The basis of the system of LSG is traditionally the state, and guides its policy – LSG bodies, and not the local population or civil society. Shaping the information environment LSG (as the reform of the LSG), aimed at strengthening the vertical of power, its "bottom" (local) level, with external signs of local self-government. Thus, the formation of a three-tier information system (Federal Center – regions – municipalities) corresponds to the management structure. Feature integration of municipalities in Federal information space is a service management orientation of their content, whereas civil society, as a rule, not involved here, and the civil initiative in IAS limited. Municipal information space in modern Russia cannot be regarded as the sphere of relations between the inhabitants of the territory (municipality) concerning the decision of questions of local value, but rather the basis of utility functions grassroots level of government.

Keywords: local governance, public administration, information environment

**М**униципальные образования интегрируются в информационное пространство России, дополняя его своим совокупным информационным контентом, который составляет важную часть информационного пространства России. Особенности интеграции муниципальных образований в информационное пространство России определяются их эконо-

мическим и политическим статусом. В экономической сфере, подавляющее большинство российских муниципальных образований дотационны [4, с. 46], соответственно крайне слабая экономическая база местного самоуправления не позволяет им самостоятельно решать вопросы местного значения. Действующее законодательство предоставляет местному самоуправлению существенно больше

полномочий, чем оно имеет ресурсов для их реализации. На Всероссийском Съезде муниципальных образований И.Н. Слюняев\* подчеркнул не соответствие возлагаемых на органы местного самоуправления полномочий их возможностям: «Полномочия – денег нет» [2]. В связи с этим федеральное законодательство о местном самоуправлении [1] действует избирательно и работает в основном в Москве. В остальных регионах «Министр финансов командует, а не глава местного образования».

В начале 2000-х годов в правовой литературе отмечались явно иллюзорные (по меркам сегодняшнего дня) положения об особом значении «общественного элемента местного самоуправления», обеспечивающего, по мнению А.А. Уварова, нематериальные стимулы в механизме самоуправления, что выражалось в неких «общих, коллективных интересах...». Тогда перед науками муниципального права и муниципального менеджмента ставился главный вопрос: «как заставить механизм общественных сил работать» [11, с. 35]. Спустя 13 лет можно с уверенностью сказать, что механизм если и работает, то на холостых оборотах и целиком зависит от финансового обеспечения полномочий регионами. Данное положение подтвердил и Президент России, выступая на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления в Иваново 26 мая 2014 г. Смысл всей реформы МСУ (в соответствии с конституционно провозглашенными принципами МСУ) В.В. Путин свел к тому, «чтобы сделать эффективным, дееспособным именно низовой уровень местного самоуправления». Таким образом, Президент РФ акцентировал внимание на том, что именно за «низовым уровнем муниципальной власти» должны быть закреплены «задачи и полномочия, которые обеспечивают самостоятельность и независимость муниципального уровня» [7]. С постановкой задачи нельзя не согласиться. В то же время возникает вопрос о том, почему эти базовые, исходные положения не были реализованы за уже достаточно длительный период реализации федерального закона № 13-ФЗ? После многих лет разговоров «о выстраивании вертикали власти» странно слышать указания о недопустимости в будущем «произвольного, волюнтаристского перебрасывания полномочий с одного уровня на другой» [7].

Констатируя экономическую несостоятельность местного самоуправления и нерешенность основных вопросов делегирования полномочий, обратим внимание и на политический аспект – легитимность органов местного самоуправления.

На выборах депутатов муниципальных со-

\* В 2012-2014 годы – министр регионального развития Российской Федерации

ветов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга 1 марта 2009 г. Явка избирателей составляла 16-19% [6]. Явка на муниципальных выборах в Московской области 14 сентября 2014 г. составила 25%, что местные СМИ оценили как «показатель умеренной активности избирателей» [8]. Определить явку избирателей на муниципальные выборы 14 сентября 2014 г. в Санкт-Петербурге не представляется возможным, так как на официальном сайте городского избиркома сведения об этих выборах полностью отсутствуют [10]. Анализ самих выборов затруднен сплошными скандалами их сопровождавшими. В результате Санкт-Петербург вышел на первое место в России по числу выявленных (260) и подтвержденных ЦИК РФ (38) нарушений. Председатель ЦИК В. Чуров деликатно оценил организацию выборов как «недостаточно четкую» [3]. Какова легитимность органов местного самоуправления сформированных не более чем 20% избирателей? Результат таких выборов предельно ясно выразил Президент России, основываясь на опросах Фонда общественного мнения (ФОМ) в мае 2014 г. Исследования Фонда, озвученные Президентом, показали, что 79% жителей городов с населением более 1 млн. жителей не знают своих муниципальных депутатов. В городах с населением от 250 тысяч до 1 миллиона человек – это 76%. Президент России назвал эти величины «запредельными» [7]. Вывод очевиден – местное население не выбирает и не знает «своих» депутатов, а соответственно и не делегирует им полномочия. Приведенные цифры наглядно показывают, что, несмотря на наличие у граждан России формального конституционного права, осуществлять местное самоуправление через свое участие в местных референдумах и выборах, а также через органы МСУ, подавляющая часть местного населения от этого права отказывается. В современных социологических исследованиях выстроена шкала убывания активности избирателей по выборам: Президента РФ, депутатов Государственной Думы, глав субъекта РФ, представительного органа власти субъекта РФ, главы муниципального образования, депутатов представительного органа муниципального образования [5, с. 43]. В то же время, местное население, в основном игнорируя муниципальные выборы, предъявляет к органам МСУ повышенные требования в сфере благоустройства, оказания услуг, эффективности управления и т.п.

В сложившейся ситуации необходимо вести речь не столько о реализации полномочий органов местного самоуправления, как форме народовластия, сколько о реализации управленческих функций по решению вопросов местного значения, так как местное насе-

ление от реализации указанных полномочий в основном отстранено (или отстраняется само) и никак не реализует свое право. В связи с этим можно констатировать, что в современной России вектор самоуправления скорее направлен на муниципальное административное управление, а так называемое «местное самоуправление» декларативно-иллюзорно и сведено к своему формальному провозглашению, а также какой-то минимальной степени соучастия муниципального сообщества в управлении. Постепенный переход к традиционному для России муниципальному административному управлению\* неизбежно порождает концепции унификации механизмов организации МСУ. Реализация таких идей способна вывести на некий средний уровень слабые и дотационные муниципальные образования, равно как и «обрезать» возможности МСУ в развитых территориях с активным местным гражданским сообществом.

В рамках развития указанной тенденции вопросы формирования экономических механизмов участия местного населения в управлении (контроле) на муниципальном уровне подменяются попытками механистически приблизить власть к населению. Намеченная в теории «диффузия» (слияние народа и местной власти для достижения реального народовластия и самоуправления на муниципальном уровне) не происходит. Для этого процесса нет и базы. Разработчики действующей Конституции, а затем и федерального законодательства о местном самоуправлении не выстраивали связи между реальным самоуправлением и экономикой этого явления. Кроме того, реальное народовластие, означающее, прежде всего, полный контроль, никак не соответствует интересам муниципальной бюрократии. А. Нортон обосновано указал на то, что не менеджмент, управление финансами и работа муниципальных служб лежат в основе местного самоуправления как института современной демократии, а природа системы [12, с.279], то есть то, что в законе именуется народовластием.

Суть современного местного самоуправления в России состоит не в идеальной модели совпадения субъекта и объекта управления в лице местного населения, а в способности объекта управления (воли и действий местного населения) оказывать влияние на субъект управления (органы и должностных лиц МСУ в части их действий и решений), обеспечивая, таким образом, соответствие процесса управления интересам местного населения.

Фактически органы МСУ отделены от

\* Традиционно как само местное административное управление (местные Советы народных депутатов и исполкомы), так и процесс перехода к нему (контрреформы 1880-1890 годов).

населения и стали системой территориально-местных органов по решению вопросов местного значения. В то же время, вступая в противоречие с действительностью, в действующем законодательстве система МСУ предстает скорее как потенциал (возможность), не переходя в практическую плоскость. Очевидно, что основой системы МСУ по-прежнему является государство и его проводники – ОМСУ, но никак не местное население или гражданское общество. В этой связи самостоятельность органов МСУ представляется более формальной, чем действительной. Это положение в полной мере основано на действующем законодательстве, которое (включая Европейскую Хартию местного самоуправления) фактически трактует МСУ не как форму реализации народовластия с основой на автономии гражданских институтов и сообществ, а как организацию территориально-местных органов власти, продолжающих на местном уровне модель органов государственной власти. В связи с этим реформа МСУ неизбежно приобрела вид унификации в виде «укрепления» вертикали власти путем формирования «нижнего» (местного) уровня государственного управления.

По исторически, экономически и политически обусловленным причинам эгалитаристская концепция социального дотирования традиционно и сегодня приоритетно востребована населением, по сравнению с западными либеральными концепциями МСУ. Реально функция российского МСУ заключается в реализации полномочий по предоставлению местному населению пакета социальных услуг, определяемых и в значительной степени финансируемых государством, что в основном и определяет содержание информационно-среды МСУ.

В связи с указанными тенденциями и формируется муниципальное информационное пространство. Законодательство ориентирует органы МСУ на решение вопросов местного значения, соответственно, информационное пространство ориентировано на обеспечение управленческой деятельности органов МСУ. В этом аспекте в полной мере учитывается растущая роль информации, столь же важной в сфере муниципального управления, как и материальные, финансовые и прочие ресурсы.

Информация в местном самоуправлении делится на внутреннюю и внешнюю. К внутренней относятся правовые акты, решения органов и должностных лиц местного самоуправления, делопроизводство и т.п. К внешней – обращения и мнение населения, результаты референдумов, аналитику, статистику и т.п.

Важно то, что поставщики информации для органов местного самоуправления есть также и потребители их информации. Это ор-



ганы (должностные лица) государственной власти федерального и регионального уровней, граждане и их общественные объединения, финансово-кредитные организации, предприниматели, страховые организации, инвесторы и т.п. В совокупности они образуют *муниципальную информационную систему (МИС)*, включающую собственно информационную (контент) и аппаратно-программную составляющие. Система создает, отбирает, хранит, анализирует (интерпретирует) и распространяет информацию в интересах местного населения. На практике, МИС чаще всего – средство информационной поддержки муниципального управления.

В российских муниципалитетах информационные технологии используют для взаимодействия субъектов муниципального управления, поддержки управленческих решений, оптимизации документооборота, обработки и хранения информации. Современная МИС состоит из информационных систем исполнительного и представительного органов МСУ, территориальных и отраслевых органов МСУ, местного (муниципального) сайта (Интернет-портала), базы данных, что в совокупности входит (но не образует и не исчерпывает) информационное пространство муниципального образования. При выполнении управленческой функции МИС делится на обособленные подсистемы бюджетную, нормативно-правовую, документооборота и делопроизводства, учета муниципальной собственности и т.п.

Курс на модернизацию и инновационное развитие, а также интенсификация информационной войны против России, диктуют повышенные требования к качеству информационного обеспечения, как государственного управления, так и местного самоуправления. Как информационная система, информационное пространство муниципального управления должна иметь свое концептуальное обоснование, основанное на идеалах, ценностях и целях местного самоуправления.

В содержательную часть информационной системы местного самоуправления целесообразно включать следующие составные части:

- общие социальные ценности, основы местного самоуправления;
- данные о параметрах и состоянии объектов управления;
- нормативно-правовую основу деятельности органов МСУ;
- данные о кадрах органов местного самоуправления.

С учетом международных норм о местном самоуправлении его информационная система должна включать и базовые ценности муниципального сообщества и местной демократии, что позволит подчеркнуть ценность, актуальность и созидательную силу правового

регулирования местных информационных процессов.

Уже на уровне местного самоуправления адекватная информация, кладется в основу управления, начиная с постановки цели, понимания проблемной ситуации, оценки потребности в ресурсах и времени, принятия оптимальных управленческих решений.

Субъект муниципального управления должен своевременно получать информацию о результатах исполнения решений (обратная связь). Любая информация в муниципальной сфере должна отвечать принципам достоверности (объективность данных), полноты, оперативности (с соблюдением сроков, достаточных для реализации указанных выше направлений), доступности и экономичности. Отбором информации, имеющей существенное значение для управления, должны заниматься специально подготовленные сотрудники органов местного самоуправления.

Эффективность муниципального информационного потока достигается когда при минимуме объективной входящей (первичной) информации полностью (максимально) информационно обеспечивается управление.

К развивающемуся сегменту информационной среды МСУ относится внедрение современных информационно-коммуникационных технологий, аппаратных и программных средств. Повсеместно сформировались локальные системы информационного обеспечения органов МСУ в виде совокупности организационно-правовых, информационных, методических, программно-технических компонентов.

Общая конфигурация информационной системы муниципального образования, применение информационных технологий определяются функциями самой системы, которая в большинстве муниципальных образований сведена к ведению официального сайта, бухгалтерии и делопроизводству.

Важным направлением интеграции муниципальных образований в информационное пространство России является создание и ведение различных баз данных с последующим их объединением (автоматизированный паспортный учет граждан, половозрастной состав населения, занятость, соцзащита, миграция и т.п.). Особенно важна для обобщения и анализа такая информация по ЖКХ (техническое состояние жилищного фонда, оптимизация и учёт потребления энергии и воды и т.п.).

Для оптимизации решения вопросов благоустройства и планирования в информационных базах муниципалитетов должны присутствовать геоинформационные системы с актуальной многослойной электронной картой муниципального образования, включающей земельные ресурсы территории (зе-

мельный кадастр), функциональные паспорта участков, их оценка и т.п., инженерные коммуникации, объекты недвижимости с инвентаризацией и оценкой, дороги и транспорт и т.д.

В связи с сохраняющейся угрозой террористических актов и техногенных катастроф, особое внимание в муниципальной информационной среде должно быть уделено общественной безопасности (телефоны и адреса экстренных и правоохранительных служб). Использование потенциала современных геоинформационных технологий позволяет органам МСУ формировать и вести собственные муниципальные кадастры.

Внешней формой муниципальной информационной среды выступает, как правило, официальный сайт муниципального образования, на котором размещаются следующие общие сведения о муниципальном образовании и его органах самоуправления, истории и планах и программах развития, инвестициях, план, транспортная схема, информация для приезжих; новости муниципального образования; страницы (вкладки) городских служб и организаций, телефонный и адресный справочник; ссылки на адреса местных СМИ, объявления; обратная связь (форум) и т.п. Сайт демонстрирует как активность органов МСУ, так и инициативы местного населения в решении вопросов местного значения. Наиболее показательна интерактивная составляющая с развитием которой сайт может трансформироваться интернет-портал – платформу для виртуальных личных и деловых контактов.

Составной частью информационной среды МСУ являются специализированные межмуниципальные информационные системы и базы данных (Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) и других союзов и ассоциаций). Такие базы способствуют системной интеграции муниципальных образований в информационное пространство России.

#### **Вывод**

Интеграция муниципальных образований в информационное пространство России имеет

свои особенности. Прежде всего, это формирование муниципального информационного пространства исключительно в целях управления. Фрагментарное участие субъекта МСУ – населения в формировании информационной среды обусловлено тем, что современные органы МСУ отделившись от населения, трансформировались в систему территориально местных органов по решению вопросов местного значения. При этом основой системы МСУ, что традиционно для России, остается государство, а проводниками его политики – органы МСУ, но никак не местное население или гражданское общество. В связи с этим формирование информационной среды МСУ (как и реформа МСУ), неизбежно идет в направлении унификации («укрепления») вертикали власти путем формирования «нижнего» (местного) уровня государственного управления, называемого и имеющего некоторые внешние признаки местного самоуправления. Таким образом, формирование трехуровневой системы (Федеральный Центр – субъекты РФ – муниципалитеты) соответствует структуре управления.

Особенностью интеграции муниципальных образований в федеральное информационное пространство является служебно-управленческая ориентация их контента, тогда как гражданское общество, как правило, здесь не участвует, а гражданские инициативы в МСУ не идут далее организации конкурсов на лучший двор или подъезд. Муниципальное информационное пространство в современной России сложно рассматривать как сферу отношений между жителями одной территории (муниципального образования) по поводу решения вопросов местного значения. Указываемая в литературе идеальная «совокупность переплетающихся информационных процессов» [9, с. 14], собственно и формирующая информационное пространство, на практике не наблюдается, уступив место служебной функции низового уровня управления.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Всероссийский Съезд муниципальных образований. Стенограмма секции «Оптимизация полномочий органов местного самоуправления. Возможности и перспективы». URL: <http://www.vsmsinfo.ru/vserossijskij-s-ezd-munitsipalnykh-obrazovaniy/stenogrammy-seksij/3510-optimizatsiya-polnomochij-organov-mestnogo-samoupravleniya-vozmozhnosti-i-perspektivy-moderator-kidyayev-viktor-borisovich> (дата обращения: 15.10.2015).
3. Интервью В. Чурова Русской службе новостей. 2014. 17 сентября // Русская служба новостей [Официальный сайт]. URL: <http://www.rusnovosti.ru/news/341611/>
4. Курьян С.С. Проблема дотационности муниципальных образований и способы ее решения // Социально-гуманитарные исследования и технологии. 2014. Вып. 3. DOI: 10.12737/6222
5. Любарев А.Е. Активность избирателей на федеральных, региональных и муниципальных выборах в Российской Федерации // Социодинамика. 2013. № 8. URL: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21244081> (дата обращения: 15.10.2015).
6. Официальный портал Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://old.gov.spb.ru/gov/admin/terr/nevsky/in/>

мис (дата обращения: 15.10.2015).

7. Путин В.В. Выступление на заседании Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. Иваново 26 мая 2014 года // Президент России. [Официальный сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/news/21097> (дата обращения: 15.10.2015).
8. Радио «В Подмоскowie». [Официальный сайт]. 2014. 14 сентября. URL: [http://inmosreg.ru/happen\\_life/20140915/604936960.html](http://inmosreg.ru/happen_life/20140915/604936960.html) (дата обращения: 15.10.2015).
9. Региональное информационное пространство. Салехард-Надым, Департамент информации и социально – политических исследований Администрации ЯНАО, мэрия муниципального образования город Надым и Надымский район, НИЦ «Горизонт – М», 2003.
10. Санкт-Петербургская избирательная комиссия. [Официальный сайт]. URL: <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/WAY/A2CE4300-0300-488A-903B-9B216BD11FAC.html> (дата обращения: 15.10.2015).
11. Уваров А.А. О разграничении и оптимизации компетенции муниципальных органов власти // Журнал российского права. 2002. № 1. С. 35.
12. Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West // Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the crossroads. London, Macmillan, 1998.

## REFERENCES

1. Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 29.06.2015) "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" // collected legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. Pr. 3822.
2. All-Russian Congress of municipalities, the transcript of the section "Optimization of the powers of local governments. Opportunities and prospects". Available at: <http://www.vsmsinfo.ru/vserossijskij-s-ezd-munitsipalnykh-obrazovaniy/stenogrammy-sektsij/3510-optimizatsiya-polnomochij-organov-mestnogo-samoupravleniya-vozmozhnosti-i-perspektivy-moderator-kidyayev-viktor-borisovich> (accessed 15 October 2015).
3. An interview with Vladimir Churov Russian news service. 2014. September 17 // Russian news service [Official website]. Available at: <http://www.rusnovosti.ru/news/341611/> (accessed 15 October 2015).
4. Kur'ian S.S. Problem of subsidization of the municipal formations and the ways of its solution. *Sotsial'no-gumanitarnye issledovaniia i tekhnologii - Socio-humanitarian studies and technology*, 2014, no. 3. DOI: 10.12737/6222
5. Liubarev A.E. Voter turnout at Federal, regional and municipal elections in the Russian Federation. *Sotsiodinamika – Sociodynamics*, 2013, no. 8. Available at: <http://elibrary.ru/item.asp?id=21244081> (accessed 15 October 2015).
6. Official portal Administration of St. Petersburg. Available at: <http://old.gov.spb.ru/gov/admin/terr/nevsky/in/muc> (accessed 15 October 2015).
7. Putin V.V. Vladimir Putin speech at a meeting of the presidential Council for local government development. Ivanovo, May 26, 2014 // President of Russia. [Official website]. Available at: <http://www.kremlin.ru/news/21097> (accessed 15 October 2015).
8. Radio "In the Suburbs". [Official website]. 2014. September 14. Available at: [http://inmosreg.ru/happen\\_life/20140915/604936960.html](http://inmosreg.ru/happen_life/20140915/604936960.html) (accessed 15 October 2015).
9. Regional information space. The Salekhard-Nadym, Department of information and socio – political studies of the Administration of Yamal-Nenets Autonomous region, the municipality of municipal formation town of Nadym and Nadym region, NITs «Gorizont – M», 2003.
10. The Saint-Petersburg electoral Commission. [Official website]. Available at: <http://www.st-petersburg.izbirkom.ru/WAY/A2CE4300-0300-488A-903B-9B216BD11FAC.html> (accessed 15 October 2015).
11. Uvarov A.A. On the differentiation and optimization of competence of municipal authorities. *Zhurnal rossiiskogo prava - Journal of Russian law*, 2002, no. 1, p. 35 (in Russian).
12. Norton A. What East European Democracies Might Learn From the West // Local Government in Eastern Europe. Establishing democracy at the crossroads. London, Macmillan, 1998.

### Информация об авторе:

**Пенкина Валентина Александровна**  
(Россия, Москва)  
Аспирант 2 курса  
Российская Академия народного хозяйства  
и государственной службы  
при Президенте Российской Федерации  
E-mail: vapenkina@mail.ru

### Information about the author:

**Penkina Valentina Aleksandrovna**  
(Russia, Moscow)  
Postgraduate student of 2 course  
The Russian Presidential Academy  
of National Economy  
and Public Administration  
E-mail: vapenkina@mail.ru