

Ванеев Олег Николаевич

кандидат юридических наук,
советник Экспертно-правового управления
Законодательного Собрания Красноярского края
olvaneev_24@mail.ru

**ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ
(МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ):
К ПРОБЛЕМЕ ИНФОРМАЦИОННО-
КОММУНИКАЦИОННОГО
ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
С НАСЕЛЕНИЕМ**

Аннотация:

Распространение информационно-коммуникационных технологий и проникновение их во все сферы общественной жизни создают технологические предпосылки для развития гражданского общества за счет реального обеспечения прав граждан на свободный и оперативный доступ к информационным ресурсам, для развития электронной демократии. В статье автор рассматривает проблемы формирования муниципального уровня электронной демократии в России, а также практику информационно-коммуникационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением.

Ключевые слова: электронная демократия, органы местного самоуправления, сайт, электронный документ, электронные услуги.

Vaneev Oleg Nikolaevich

PhD in Law,
advisor of Expert Legal Department of
Legislative Assembly of Krasnoyarsk region
olvaneev_24@mail.ru

**E-DEMOCRACY (MUNICIPAL LEVEL):
TOWARDS THE PROBLEM OF
INFORMATIONAL
AND COMMUNICATION
INTERACTION BETWEEN LOCAL
SELF-GOVERNMENT BODIES
AND POPULATION**

The summary:

The spread of information and communication technologies and their penetration in all fields of social life create technologic prerequisites for development of civil society by real entitlement to citizens' rights to free and prompt access to information resources for e-democracy development. In the article the author studies the problems of formation of municipal level of e-democracy in Russia and also practice of information and communication interaction between local self-government bodies and population.

Keywords:
e-democracy, local self-government bodies, electronic document, electronic services.

Развитие и широкое применение информационных технологий всеми слоями общества является глобальной тенденцией мирового развития. В процессе перехода от индустриального общества к информационному информация и знания становятся движущей силой социально-экономического развития наряду с такими традиционными факторами, как природные, трудовые и финансовые ресурсы. Информационно-коммуникационная инфраструктура становится в один ряд с обеспечивающими инфраструктурами – транспортной, энергетической и другими.

Как отмечает российский исследователь В.В. Ратиев, «процессы беспрецедентного роста информационных потоков, качественно меняют отношение людей к информации, знаниям, труду и друг к другу» [1, с. 3].

Распространение информационно-коммуникационных технологий и проникновение их во все сферы общественной жизни создают технологические предпосылки для развития гражданского общества за счет реального обеспечения прав граждан на свободный и оперативный доступ к информационным ресурсам, для развития электронной демократии. Под электронной демократией понимается «использование информационно-коммуникационных технологий и информационной инфраструктуры для развития демократических институтов и расширения участия граждан в общественно-политической деятельности» [2].

Н.О. Обрывкова выделяет следующие характеристики электронной демократии – «степень проникновения информационно-коммуникационных технологий во все сферы политической жизни, электронный документооборот в органах власти и управления, развитие диалога между политиками и гражданами в он-лайнном режиме» [3, с. 70].

Электронная демократия позволяет гражданам принимать участие в деятельности органов власти, а тем более чутко реагировать на их потребности. По мнению В.Н. Руденко, «в контексте новых технологических и политических реалий идея демократии в целом обретает новое звучание... в теории демократии широкое распространение получает социкибернетический подход» [4, с. 55].

«Возможно понятие «электронная демократия» еще не получило словарного определения, но большинство специалистов сходится в том, что смысловая нагрузка в нем приходится на демократию, и что оно предполагает использование информационно-коммуникационных технологий для защиты и развития основных демократических ценностей и, прежде всего, участия граждан в процессах принятия решений органами власти», – считает А.А. Голычев [5, с. 201].

По мнению В.Г. Антиповой, «на местном уровне информационно-коммуникативного взаимодействия возникают наиболее благоприятные условия для достижения необходимой степени доверия между властью и обществом...» [6, с.10]. То есть можно говорить о формировании муниципального уровня электронной демократии в России.

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная Президентом Российской Федерации 7 февраля 2008 года № Пр-212, установила общие стратегические ориентиры развития Российской Федерации до 2015 г. К числу основных задач развития информационного общества отнесены: формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий, повышение качества образования, медицинского обслуживания, социальной защиты населения на основе развития и использования информационных и телекоммуникационных технологий, совершенствование системы государственных гарантий конституционных прав человека и гражданина в информационной сфере, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления.

Однако экспертами отмечается, что «в настоящее время главной проблемой взаимодействия гражданского общества и власти является отсутствие стремления муниципальных властей вести диалог с гражданами» [7, с. 12].

Информационно-коммуникационное взаимодействие органов местного самоуправления с населением осуществляется посредством размещения информации о деятельности органов местного самоуправления в сети Интернет и возможности налаживания обратной связи с гражданами и предоставления им электронных услуг.

Выделяют пять последовательных стадий развития информационно-коммуникационного взаимодействия органов власти с населением:

- 1) начальное появление – развернуто онлайн-присутствие в сети Интернет органов власти;
- 2) расширенное присутствие – число сайтов органов власти постоянно увеличивается, а информация на них делается все более динамичной;
- 3) интерактивное взаимодействие – пользователям предоставляется возможность по загрузке типовых форм различных официальных документов, по направлению обращений через электронную почту и по организации взаимодействия через сайт;
- 4) проведение транзакций – пользователи могут реально осуществлять различные сделки (транзакции) с органами власти в онлайн-режиме;
- 5) бесшовное взаимодействие – полная интеграция электронных услуг в пределах административных границ [8, с. 63–64].

В статье 13 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» (далее – Федеральный закон) установлены требования к информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет [9]. Можно утверждать, что это минимальный стандарт информации, который должен быть размещен на официальном сайте органа местного самоуправления.

Согласно статье 14 Федерального закона конкретный перечень информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемый в сети Интернет, утверждается в порядке, определяемом органами местного самоуправления.

Например, в соответствии с постановлением администрации города Омска от 25 июня 2010 г. № 518-п «Об обеспечении доступа к информации о деятельности администрации города Омска» утвержден перечень информации о деятельности администрации города Омска. В данный перечень включается: 1) общая информация об администрации города Омска; 2) информация о нормотворческой деятельности администрации города; 3) информация о текущей деятельности администрации города; 4) статистическая информация о деятельности администрации города; 5) информация о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; 6) информация о кадровом обеспечении администрации города; 7) информация о работе администрации города с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления. Данные разделы информации разбиты на подразделы, которые полностью соответствуют

требованиям статьи 13 Федерального закона. Информация о деятельности администрации города Омска в сети Интернет размещается на официальном сайте – WEB-портале администрации города Омска (<http://www.admomsk.ru>).

Постановление мэрии города Новосибирска от 31 декабря 2009 г. № 583 «Об утверждении Порядка информационного наполнения официального сайта города Новосибирска в сети Интернет и Перечня информации о деятельности мэрии города Новосибирска, размещаемой на официальном сайте города Новосибирска» устанавливает Порядок информационного наполнения официального сайта города Новосибирска в сети Интернет, определяет структуру официального сайта города Новосибирска, процедуру размещения информационных материалов на официальном сайте города Новосибирска, администрирования и технической поддержки официального сайта города Новосибирска.

Официальный сайт города Новосибирска является информационной системой общего пользования, размещенной в сети Интернет, в состав которой входят информационные ресурсы, содержащие информацию о деятельности мэра города Новосибирска, мэрии города Новосибирска, муниципальных учреждений, необходимую гражданам (физическим лицам), организациям (юридическим лицам) и общественным объединениям для реализации их прав, обязанностей и законных интересов. Официальный адрес сайта (доменное имя): <http://www.novo-sibirsk.ru>.

Сайт состоит из основных разделов: 1) «Мэр города Новосибирска»; 2) «Мэрия города Новосибирска»; 3) «Совет депутатов города Новосибирска» (ссылка на официальный сайт Совета депутатов); 4) «Контрольно-счетная палата города Новосибирска» (ссылка на официальный сайт Контрольно-счетной палаты города Новосибирска); 5) «Новосибирская городская муниципальная избирательная комиссия» (ссылка на официальный сайт Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии); 6) «Новости»; «Актуально»; «О Новосибирске»; «Интернет-приемная»; «Информация для СМИ»; «Муниципальный заказ»; «Инвестиционный паспорт города Новосибирска»; «Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска»; «Связь и информатизация»; «Справочная информация»; 7) Тематических разделов: «Городское хозяйство»; «Экономика»; «Город для каждого»; «Общество».

Сайт также содержит сервисы: полезные ссылки, карту сайта, баннеры, погоду и дату, календарь, счетчики, поиск и иную сервисную информацию.

Анализ сайтов органов местного самоуправления позволяет сделать вывод о том, что «органы местного самоуправления в развитие информационного взаимодействия с населением переходят от этапа информационного присутствия к этапу интерактивного взаимодействия» [10, с. 61].

Важнейшим условием формирования интерактивного взаимодействия между органами местного самоуправления и населением является наличие обратной связи, достоверное и оперативное предоставление информации, публичное обсуждение муниципальных проектов, использование интерактивных технологий, открытость власти.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» внесены изменения в Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в органы власти посредством электронного документа. Гражданин Российской Федерации может обращаться в органы государственной власти и органы местного самоуправления, и к их должностным лицам в письменной форме, устной форме, а также посредством электронного документа.

В обращении (в форме электронного документа) гражданин в обязательном порядке указывает свои фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), адрес электронной почты, если ответ должен быть направлен в форме электронного документа, и почтовый адрес, если ответ должен быть направлен в письменной форме. Гражданин вправе приложить к такому обращению необходимые документы и материалы в электронной форме либо направить указанные документы и материалы или их копии в письменной форме.

На официальном сайте администрации г. Красноярска (<http://www.admkrsk.ru>) открыта виртуальная приемная. Виртуальная приемная – новая форма диалога власти и населения, которая наряду с традиционными формами предоставляет возможность получить исчерпывающую информацию (консультацию) на интересующие вопросы, выступить с предложением и инициативой, открыто высказать мнение по актуальной для города теме. В 2010 г. виртуальной приемной воспользовались 2 507 граждан, что составляет 31 % от общего числа письменных обращений в администрацию города [11].

На официальном сайте администрации г. Омска (<http://www.admomsk.ru>) также существует интернет-приемная [12]. Кроме того, администрация г. Омска размещает обзоры обращений граждан по наиболее острым и актуальным вопросам жизни города.

Можно утверждать, что возможность обращения граждан в органы местного самоуправления посредством электронного сообщения предусмотрена на всех сайтах органов местного самоуправления и является важной формой их интерактивного взаимодействия с горожанами.

«Без достоверной и своевременной информации, без диалога с населением муниципальной власть снижает рейтинг эффективности проводимой ею политики по причине снижающегося рейтинга доверия к принимаемым властью управленческим решениям», – полагает В.Г. Антипова [6, с. 20].

В г. Красноярске в январе 2011 г. прошло обсуждение горожанами на сайте администрации Перечня дорог для ремонта (реконструкции), строительства в 2011 г. Горожанам предлагалось высказать свои мнения по конкретному перечню дорог, чтобы на основании обсуждения сформировать окончательный план работ. Все предложения горожан опубликованы на соответствующей странице сайта [13].

На сайте администрации г. Томска существует раздел «Горячая линия», где публикуются ответы специалистов по актуальным городским темам, а также раздел «Обсуждение тем» по важным проблемам города. Очень перспективной формой интерактивного взаимодействия является городской форум [14].

На сайте администрации г. Иркутска открыт раздел «Банк новых идей». На данной страничке предлагается горожанам поделиться своими идеями [15]. Мы видим примеры интерактивного обсуждения насущных проблем города, интерактивного участия граждан в решении местных вопросов.

Одним из способов участия граждан в осуществлении местного самоуправления является обсуждение и внесение предложений в проекты нормативно-правовых актов органов местного самоуправления. Проекты нормативно-правовых актов размещаются на соответствующих страничках сайтов [16].

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предусмотрена возможность предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронной форме. Под предоставлением государственных (муниципальных) услуг в электронной форме понимается предоставление указанных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

На сегодняшний день существуют различные перечни муниципальных электронных услуг, предоставляемые органами местного самоуправления.

В г. Томске через раздел сайта администрации «Электронные услуги» горожанам предоставляется: 1) информация о ходе рассмотрения обращения (письма, заявления, жалобы и т.д.) в органах администрации; 2) запрос распоряжений и постановлений администрации, решений Думы; 3) консультации и справочная информация – служба «Единого окна»; 4) расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; 5) запись на прием к врачам лечебно-профилактических учреждений; 6) информация об очередности в детские сады; 7) заявление в архивный отдел на получение документов; 8) очередь на получение социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья в рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг.; 9) информация об итогах работы комиссии по комплектованию МДОУ на 2010/2011 учебный год [17].

С 12 января 2011 г. администрация г. Красноярска начала принимать заявления от граждан и организаций в электронном виде на получение следующих услуг: 1) предоставление информации из Реестра муниципальной собственности на бумажном и электронных носителях; 2) предоставление информации из Реестра муниципального жилищного фонда; 3) выдача актов сверки по договорам аренды муниципального имущества; 4) выдача справки об отсутствии задолженности по арендной плате; 5) согласование проведения массового культурно-просветительского, театрально-зрелищного, рекламного мероприятий; 6) изготовление и выдача копий правовых актов администрации города [18].

Можно отметить, что органы местного самоуправления находятся на первом этапе внедрения электронных услуг – этапе апробации, переходе к возможности транзакций между населением и органами местного самоуправления.

Развитие электронной демократии связано с развитием информационных технологий, поэтому трудно не согласиться с мнением А.Ю. Русакова, что «информационные коммуникации несут как опасность, так и преимущества при развитии демократии: появляется возможность привлечь людей к принятию решений, позволить им осуществлять более полный контроль... с другой стороны, есть вероятность того, что пострадает право на неприкосновенность личной

жизни» [19, с. 23]. Однако следует также указать на проблемы информационного неравенства граждан и возможности манипулирования общественным сознанием посредством информационно-коммуникационных технологий.

В заключении можно отметить, что на федеральном уровне создана правовая база интерактивного взаимодействия органов местного самоуправления с населением. Хотя мы понимаем, что перечисленные формы интерактивного взаимодействия органов местного самоуправления с населением являются квази-формами электронной демократии на муниципальном уровне.

На современном этапе главная задача органов местного самоуправления суметь выстроить интерактивное взаимодействие с гражданами на принципах доступности и открытости информации, социального партнерства, обратной связи.

Ссылки:

1. Ратиев В.В. Институализация и особенности функционирования информационных процессов в Российском обществе: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. докт. соц. наук. Краснодар, 2010.
2. Дрожжинов В.И. Штрик А.А. Электронная демократия и поддерживающие ее технологии. URL: <http://old.conf.infosoc.ru/2003/index.html> (дата обращения 24.10.2008).
3. Обрывкова Н.О. Электронная демократия в современном постиндустриальном обществе: дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. СПб, 2006.
4. Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003.
5. Гольчев А.А. Электронная демократия как факто повышения политического участия граждан современной России: дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. М., 2006.
6. Антипова В.Г. Развитие информационно-коммуникативных связей органов местного самоуправления: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. М., 2010.
7. Северьянова О.М. Электронные технологии в борьбе с коррупцией // Аналитический вестник Совета Федерации РФ. 2010. № 16 (402). С. 5–12.
8. Попков Ю.С., Тищенко В.И. Виртуальные сообщества в структуре власти (методологические аспекты). М., 2004.
9. Обзор правовых актов подготовлен с использованием [Электронный ресурс] справ.-правовой системы «Консультант Плюс», «Консультант Плюс – Регионы».
10. Ванеев О.Н. Электронный муниципалитет: пути информационного взаимодействия органов местного самоуправления с населением // Современное право. 2010. № 4. С. 59–62.
URL: <http://www.admkrsk.ru/reception/Pages/otchetproba.aspx> (дата обращения 5.02. 2011).
12. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/reception/questioning> (дата обращения 5.02.2011).
13. URL: <http://www.admkrsk.ru/press/events/road/Pages/opinion.aspx> (дата обращения 5.02. 2011).
14. URL: <http://www1.admin.tomsk.ru/www/forum.nsf/list> (дата обращения 7.02.2011).
15. URL: <http://www.1.irkutsk.ru/?rubr=365> (дата обращения 7.02. 2011).
16. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/law/drafts> (дата обращения 5.02.2011).
17. URL: <http://www2.admin.tomsk.ru/pages/eu> (дата обращения 7.02.2011).
18. URL: <http://www.admkrsk.ru/administraion/singlewindow/Pages/forms.aspx> (дата обращения 7.02.2011).
19. Русаков А.Ю. Информационные коммуникации и социальные отношения: автореф. дисс. на соиск. учен. степ. докт. филос. наук. СПб., 2009.

References (transliterated):

1. Ratiev V.V. Insttutualizatsiya i osobennosti funktsionirovaniya informatsionnyh protsessov v Rossiyskom obschestve: avtoref. diss. na soisk. uchen. step. dokt. sots. nauk. Krasnodar, 2010.
2. Drozhzhinov V.I. Shtrik A.A. Elektronnaya demokratiya i podderzhivayuschie ee tehnologii. URL: <http://old.conf.infosoc.ru/2003/index.html> (Date of access: 24.10.2008).
3. Obryvkova N.O. Elektronnaya demokratiya v sovremennom postindustrial'nom obschestve: diss. na soisk. uchen. step. kand. polit. nauk. SPb, 2006.
4. Rudenko V.N. Pryamaya demokratiya: modeli pravleniya, konstitutsionno-pravove instituty. Ekaterinburg, 2003.
5. Golychev A.A. Elektronnaya demokratiya kak fakto povysheniya politicheskogo uchastiya grazhdan sovreemnoy Rossii: diss. na soisk. uchen. step. kand. polit. nauk. M., 2006.
6. Antipova V.G. Razvitie informatsionno-kommunikativnyh svyazey organov mestnogo samoupravleniya: avtoref. diss. na soisk. uchen. step. kand. polit. nauk. M., 2010.
7. Sever'yanova O.M. Elektronne tehnologii v bor'be s korruptsией // Analiticheskiy vestnik Soveta Federatsii RF. 2010. No. 16 (402). P. 5–12.
8. Popkov Y.S., Tischenko V.I. Virtual'ne soobschestva v strukture vlasti (metodologicheskie aspekty). M., 2004.
9. Obzor pravovyh aktov podgotovlen s ispol'zovaniem [Electronic resource] sprav.-pravovoy sistemy «Konsul'tant Plyus», «Konsul'tant Plyus – Regiony».
10. Vaneev O.N. Elektronnyy munitsipalitet: puti informatsionnogo vzaimodeystviya organov mestnogo samoupravleniya s naseleniem // Sovremennoe pravo. 2010. No. 4. P. 59–62.
URL: <http://www.admkrsk.ru/reception/Pages/otchetproba.aspx> (Date of access: 5.02. 2011).
12. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/reception/questioning> (Date of access: 5.02.2011).
13. URL: <http://www.admkrsk.ru/press/events/road/Pages/opinion.aspx> (Date of access: 5.02. 2011).
14. URL: <http://www1.admin.tomsk.ru/www/forum.nsf/list> (Date of access 7.02.2011).
15. URL: <http://www.1.irkutsk.ru/?rubr=365> (Date of access: 7.02. 2011).
16. URL: <http://www.admomsk.ru/web/guest/law/drafts> (Date of access: 5.02.2011).
17. URL: <http://www2.admin.tomsk.ru/pages/eu> (Date of access: 7.02.2011).
18. URL: <http://www.admkrsk.ru/administraion/singlewindow/Pages/forms.aspx> (Date of access: 7.02.2011).
19. Rusakov A.Y. Informatsionne kommunikatsii i sotsial'ne otnosheniya: avtoref. diss. na soisk. uchen. step. dokt. filoz. nauk. SPb., 2009.