

ТЕНДЕНЦИИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

© 2016 г. Наталия Николаевна Ковалева¹,
Андрей Владимирович Колесников²

Статья посвящена актуальной проблеме внедрения и использования информационных технологий в муниципальном управлении и уровню их правового регулирования. Основная цель работы состоит в анализе урегулированных нормами информационного, административного и муниципального права возможностей использования информационных технологий в муниципальном управлении, в том числе и при осуществлении территориального общественного самоуправления. Авторами исследуется правовое регулирование использования информационных технологий в муниципальном управлении при осуществлении муниципальных услуг в электронном виде в целях обеспечения доступа населения к муниципальному информационному ресурсу, а также при осуществлении взаимодействия населения с органами самоуправления, в том числе и при самоорганизации граждан в рамках юрисдикции органов территориального общественного самоуправления. Сделан вывод о том, что в целях обеспечения муниципальных образований и их органов власти комплексной, оперативной, полной и актуальной информацией необходимо в ходе совершенствования информационного обеспечения государственных и муниципальных органов провести внутритерриториальную интеграцию и оптимизацию информационного ресурса соответствующих территорий независимо от формы собственности. The article is devoted to the actual problem of implementation and use of information technologies in municipal management and the level of their legal regulation. The main objective of this paper is to analyze regulated by the norms informational, administrative and municipal law opportunities to use information technologies in municipal management, including the implementation of territorial self-government. The author investigates the legal regulation of the use of information technologies in municipal management, the implementation of municipal services in electronic form, in order to ensure access to municipal information resources as well as in the implementation of cooperation with the governments of the population, including self-organization and within the jurisdiction of bodies of territorial public self-government. It is concluded that in order to ensure municipalities and their authorities a comprehensive, prompt, complete and current information, it is necessary in the improvement information supply of state and municipal authorities to carry out within the territorial integration and optimization of information resource of the territories concerned, regardless of ownership.

Ключевые слова: информационное обеспечение на местном уровне, использование информационных технологий в муниципальном управлении, “электронное государство”, муниципальные электронные услуги.

Key words: information provision at the local level, the use of information technologies in municipal management, “electronic government”, municipal e-services.

Введение

В настоящее время все более актуальной становится необходимость внедрения современных информационных технологий для реализации функций власти на всех уровнях. Как отмечают многие исследователи, развитие и широкое применение

информационных и коммуникационных технологий являются глобальной тенденцией мирового развития последних десятилетий³.

Среди главных целей Российской Федерации в сфере информатизации – осуществление эффективного информационного обеспечения деятельности государственных и муниципальных органов; информационного обеспечения внешних по отношению к органам государственной и муниципальной власти субъектов, в том числе физических лиц; сохранение и структурирование информационного пространства⁴.

¹ Профессор кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО “Саратовская государственная юридическая академия”, доктор юридических наук, доцент (E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru).

Natalia Kovaleva, professor of the Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov state law Academy, Doctor of Law, associate Professor (E-mail: kovaleva.natalia@mail.ru).

² Доцент кафедры административного и муниципального права ФГБОУ ВПО “Саратовская государственная юридическая академия”, кандидат юридических наук, доцент (E-mail: kaviras@yandex.ru).

Andrey Kolesnikov, associate Professor, Department of Administrative and Municipal Law of the Saratov state law Academy, PhD in Law, associate Professor (E-mail: kaviras@yandex.ru).

³ См.: Салихов Е.А. Электронные услуги муниципальной власти: проблемы и эффекты внедрения // Известия Волгоградского гос. технического ун-та. Т. 4. 2009. № 8. С. 96, 97.

⁴ См.: Указ Президента РФ “Об основах государственной политики в области информатизации” от 20 января 1994 г. // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1994. № 4. Ст. 305; Собрание законодательства РФ. 1997. № 28. Ст. 3422.

В системе местного самоуправления основная управленческая роль отводится формам непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления. Это неудивительно, поскольку в соответствии с Конституцией РФ у нас социальное государство, где основной ценностью являются права и свободы человека и гражданина. Однако в реальной жизни основную оперативную деятельность (местное самоуправление) осуществляют органы местного самоуправления. Все эти органы есть элементы муниципальной публичной власти. Каждый из них издает соответствующие нормативные правовые акты и принимает решения в рамках своей компетенции. Работа этих органов должна быть прозрачна для населения и доступна в удобном электронном виде. Население должно иметь возможность, не выходя из дома, обладать информацией, о принимаемых органами местного самоуправления решениях, проводимых конкурсах, аукционах и других юридически значимых действиях.

Система правового регулирования деятельности органов муниципальной власти в условиях использования информационных технологий должна также учитывать специфику соответствующего муниципального образования: отрасли управления, направления социально-экономического развития, демографические и миграционные процессы муниципального образования.

Кроме того, существующие средства взаимодействия граждан с органами власти ориентированы главным образом на индивидуальное взаимодействие. Развитие использования информационных технологий в местном самоуправлении требует большей эффективности в силу ограниченности ресурсов. Необходимого уровня эффективности возможно достичь за счет организации группового взаимодействия. Из средств группового взаимодействия в интернет-сообществе получили наибольшую распространенность форумы и социальные сети. Несмотря на широкое распространение, данные технологии имеют фундаментальные недостатки как субъективного, так и объективного характера, не позволяющие рекомендовать их использование в качестве технологической платформы местного самоуправления.

Выполнение информационной функции государства включает в себя управление не только государственным информационным ресурсом, но и муниципальным, который находится в тесной взаимосвязи с государственным ин-

формационным ресурсом. Это, в свою очередь, обуславливает необходимость разработки соответствующего технологического обеспечения.

Цель

Основная цель работы состоит в анализе урегулированных нормами информационного, административного и муниципального права возможностей использования информационных технологий в муниципальном управлении, в том числе и при осуществлении территориального общественного самоуправления.

Результаты

Информация о деятельности государственных и муниципальных органов – это публичный информационный ресурс (сведения, сообщения, данные, в том числе традиционные и электронные документы), формируемые государственными и муниципальными органами.

Деятельность по формированию и использованию информационного ресурса есть почти всегда результат по созданию новых сведений либо компиляции старых с определенными целями и задачами, т.е. некая материализация информации по форме и по существу (по форме – так как идет преобразование информации в наиболее удобную для использования форму; по существу – так как на основе информационного ресурса формируются новые решения в форме документов либо преобразуются (изменяются) прежние в новое качество)⁵. В этой связи законодателем выделяются следующие основные группы информации о деятельности государственных и муниципальных органов⁶:

- 1) нормативная правовая информация (в том числе законы и подзаконные нормативные акты);
- 2) информация, созданная в пределах своей компетенции государственными и муниципальными органами или подведомственными им организациями;
- 3) информация, поступившая в государственные и муниципальные органы, в подведомственные им организации;

⁵ См.: Спирина Е. В. Информационные ресурсы как институт гражданского общества // Информационное право и становление основ гражданского общества в России. Сб. ст. М., 2008. С. 26–30.

⁶ См.: Федеральный закон “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2011. № 29. Ст. 4291.

4) ненормативная правовая информация (например, распоряжение главы местной администрации, решение суда и др.)⁷.

К сожалению, государственные и муниципальные органы, владеющие соответствующим информационным ресурсом, не осуществляют массового информационного обслуживания, что связано в том числе с отсутствием у них соответствующих технологических, кадровых, организационных и финансовых возможностей. В этих случаях перспективным было бы создание системы, обеспечивающей взаимодействие с негосударственными информационными службами, которые производили бы информационные продукты и оказывали информационные услуги, основываясь на использовании государственных информационных ресурсов. В этой связи необходимо обеспечить административно-правовое регулирование системы взаимодействия органов власти и негосударственных информационных служб по поводу использования государственных информационных ресурсов и условий распространения информационных продуктов и услуг.

Поэтому следует стандартизовать формы предоставления государственного и муниципального информационного ресурса в телекоммуникационных сетях. Использование соответствующих технологий в изучаемой сфере позволяет:

обеспечить активное информационное взаимодействие всех государственных и муниципальных органов;

создать удобные пользовательские интерфейсы доступа к информации;

оперативно предоставлять государственный и муниципальный информационный ресурс по запросу;

повысить эффективность использования государственного и муниципального информационного ресурса.

Перевод исполнения муниципальных полномочий в электронную форму позволит создать и развивать аналитическую систему повышения эффективности муниципальных услуг, которая является одним из основных инструментов совершенствования муниципального управления.

Доступность муниципальных услуг в электронной форме повысится в том числе за счет

⁷ См.: Ковалева Н. Н., Холодная Е. В. Комментарий к Федеральному закону от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления” // СПС “КонсультантПлюс”.

развития использования возможностей мобильных устройств для доступа к единому portalу, что также обеспечит создание технологических мобильных сервисов “электронного правительства”. Взаимодействие населения с государственными и муниципальными органами по электронной почте на основе портала госуслуг позволит создать инфраструктуру электронной почтовой системы и интегрировать ее с инфраструктурой портала госуслуг и т. п. Это в значительной мере сократит временные затраты на получение стандартной справки, на сайте может проводиться интернет-консультация с горожанами. Такая форма – весьма быстрый и эффективный способ получения обратной связи по поводу предоставляемых услуг органами власти⁸.

Переход на предоставление муниципальных услуг в электронной форме осуществляется поэтапно в соответствии с планами-графиками перехода, утверждаемыми органом местного самоуправления в каждом муниципальном образовании. Так, администрацией г. Ростова-на-Дону утверждена городская целевая программа “Развитие системы предоставления государственных и муниципальных услуг в городе Ростове-на-Дону на базе многофункциональных центров предоставления услуг, интернет-портала услуг и единого центра телефонных обращений в 2009–2013 годах”, основной задачей которой обозначена организация электронного документооборота и предоставления муниципальных услуг в электронном виде. Администрация городского округа Самара, утвердив план перехода на предоставление в электронном виде муниципальных услуг, разделила этот процесс на пять этапов, установив срок окончания 1 января 2014 г.⁹

Необходимо также закрепить стандарты качества государственных и муниципальных услуг, что позволит гражданам получить качественные услуги в комфортных и доступных условиях в минимально возможные сроки. Помимо качества услуг следует устранить формализм в деятельности органов местного самоуправления по предоставлению информации гражданам. Требования по качеству предоставляемой информации установлены Федеральным законом “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государ-

⁸ См.: Хайдаров Р. Муниципальные услуги: сравнительный анализ // Власть. 2008. № 8. С. 51, 52.

⁹ См.: Дмитриева Е. А. Предоставление муниципальных услуг в электронной форме: современное состояние и перспективы развития // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 51–54 // <http://www.center-bereg.ru/h528.html>

ственных органов и органов местного самоуправления” от 9 февраля 2009 г. Однако, как справедливо пишет С. Е. Гасумова, в настоящее время на муниципальном уровне эти требования пока выполняются далеко не в полном объеме. Зачастую, даже создав собственные сайты, органы власти, как правило, ограничиваются лишь частичным исполнением нормативов: заводят доменное имя, размещают фотографию здания, пускают по левой колонке несколько ссылок с не требующей обновления информацией. Таким образом, вместо социально значимой информации органы власти зачастую стремятся распространить информацию о своей социальной значимости. Контент на сайтах не соответствует ни требованиям законодательства, ни потребностям и интересам целевой аудитории пользователей; отсутствует либо не оперативна обратная связь; нет интерактивных разделов, в рамках которых посетители могли бы общаться и решать текущие проблемы; нет оперативного администрирования. В результате гарантии доступа к информационным ресурсам органов власти (в особенности местного самоуправления) на практике приобретают декларативный характер и требуют разработки более действенного механизма их реализации. Налицо противоречие между прогрессивно формирующимися, декларируемыми в официальных документах гарантиями доступа граждан к информации и создания интернет-ресурсов органов власти всех уровней, с одной стороны, и отсутствием реального механизма обеспечения реализации этих гарантий – с другой, вызывающее, судя по эмпирическим данным, резко негативную оценку населением собственных информационных прав и свобод¹⁰.

Наряду с этим негативную оценку у населения вызывает потребительское отношение органов государственной власти и местного самоуправления к оказанию государственных и муниципальных услуг. Ни для кого не секрет, что качественно и своевременно предоставляются услуги, которые помогают наполнить соответствующий бюджет. Сайт госуслуг и многофункциональные центры охотно предоставляют гражданам информацию о том, сколько надо заплатить налогов, какие начислены штрафы, где и как подать декларацию о доходах и т.д. Но если, например, зайти на сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Саратовской об-

ласти и попробовать записаться к специалистам в управление жилищной политики на прием, то это вряд ли удастся, поскольку раздел уже много лет находится в разработке, а люди сотнями толкуются в коридорах и ведут свои бумажные списки очереди. О том, чтобы зайти за консультацией к специалисту без очереди или получить ее в электронном виде, – нет и речи. Необходимо развивать не только услуги, полезные для бюджета, но и услуги, помогающие реализовать свои конституционные права гражданам. Такой подход актуален прежде всего для муниципальных образований, так как удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), в том числе их информационной открытостью (процент от числа опрошенных), является одним из показателей оценки эффективности деятельности органов этих муниципальных образований в соответствии с Указом Президента РФ “Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов” от 28 апреля 2008 г.¹¹

Следует также отметить, что достаточно острыми остаются проблемы взаимодействия государственных и муниципальных органов. Должно быть регламентировано обязательное предоставление информации органами местного самоуправления органам управления субъектов Федерации и органами управления субъектов Федерации органам управления Федерации, а также в обратном порядке. Несмотря на то что принят ряд постановлений Правительства РФ¹², которые призваны решить эти проблемы, считаем, что их явно недостаточно. В этой связи целесообразно поддержать позицию С. И. Семилетова о необходимости принять федеральный закон “Об ин-

¹¹ См.: Собрание законодательства РФ. 2008. № 18. Ст. 2003.

¹² См.: постановления Правительства РФ: “Об утверждении Положения о системе межведомственного электронного документооборота” от 22 сентября 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 39. Ст. 4614; 2011. № 32. Ст. 4840; “О единой системе межведомственного электронного взаимодействия” от 8 сентября 2010 г. // Собрание законодательства РФ. 2010. № 38. Ст. 4823; 2011. № 49. (Ч. 5). Ст. 7284; “Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме” от 8 июня 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 24. Ст. 3503; “О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)” от 24 октября 2011 г. // Собрание законодательства РФ. 2011. № 44. Ст. 6274.

¹⁰ См.: Гасумова С. Е. Анализ соответствия интернет-ресурсов органов местного самоуправления законодательству Российской Федерации // Вестник Пермского ун-та. Юридические науки. 2012. № 1. С. 60, 61.

формационном взаимодействии государственных и муниципальных органов”¹³.

Ряд проблем возникает в связи с тем, что декларируемая автономия органов местного самоуправления не подкреплена достаточной финансовой самостоятельностью. Муниципалитеты не имеют собственных ресурсов для перевода услуг в электронный вид. Нехватка средств может быть отчасти компенсирована из региональных бюджетов. Именно эта финансовая зависимость муниципалитетов от региональных властей сегодня является основным приводным ремнем, обеспечивающим хоть какое-то единообразие процесса перевода муниципальных услуг в электронный вид: органы местного самоуправления получают от региональных властей средства на информатизацию взамен на обязательство по соблюдению тех или иных условий¹⁴.

Создание единой информационной системы муниципального образования должно осуществляться на основе следующих взаимосвязанных принципов:

формирования единой иерархической вертикали подразделений информационной работы органов исполнительной власти в зависимости от направлений деятельности;

подготовки информационных продуктов для определенных потребителей;

однотипности всех баз и банков данных;

соответствия методов и алгоритмов анализа целям и задачам информационных структурных подразделений при условии соблюдения порядка отбора, передачи, обработки, хранения и выдачи информации.

Кроме того, практика подтверждает, что наибольший эффект от внедрения государственных и муниципальных информационных систем достигался тогда, когда весь комплекс работ находился под особым вниманием первых должностных лиц этих органов, а дело не перепоручалось другим организациям-посредникам.

В свою очередь, создание, внедрение, использование и развитие возможностей автоматизированных систем информационного обеспечения

требуют участия в этих процессах как собственно специалистов в области совершенствования государственного управления на базе применения информатики и телекоммуникаций, так и конечных пользователей данных систем практически всех отраслей народного хозяйства, непосредственно формирующих информационные потребности. Следует отметить, что вся эта работа осуществляется поэтапно, как “снизу вверх”, так и “сверху вниз”.

На портале “ВЖКХ.РФ” предусмотрены специальные механизмы для размещения, хранения и оперативного обмена информацией между организациями ЖКХ и жильцами. Кроме того, в социальных сетях (“ВКонтакте” и др.) создаются сообщества жильцов домов.

Однако указанные способы реализации территориального общественного самоуправления в электронном виде порождают множество проблем. В социальных сетях есть закрытые сообщества, но это не то, что требуется, так как невозможно гарантированно создать сообщество жильцов дома. Сайт же “ВЖКХ.РФ” организован крайне неудобно и сложно для пользователя, хотя и там есть отдельные примеры активного использования возможностей, предоставляемых данным сайтом.

К недостаткам субъективного характера можно отнести часто встречающиеся случаи нарушения сетевого этикета: троллинг, флуд и т. п.

Объективным недостатком является несоответствие исходной концепции разработки изменившимся условиям применения, в качестве которого выступает отсутствие проработанного механизма кластеризации. Любой собственник жилья в многоквартирном доме учувствует в принятии решения уровня своего “кластера”, в отношении которого он компетентен:

“Квартира” (компетенция решения проблем в собственном доме: уборка, готовка еды, чистка туалетов и т. д.);

“Этаж” (компетенция преобразования лестничной площадки, поддержка её чистоты, освещение, обеспечение доступа к пожарным гидрантам);

“Подъезд” (проблемы лифтов, консьержей, освещения);

“Дом” (участие в общедомовых собраниях, исполнение обязательств по проживанию и обращению с общедомовым имуществом).

Чем выше уровень, тем большей сознательностью должен обладать собственник. Сейчас большинство собственников находятся на уров-

¹³ См.: Семилетов С. И. Законодательная база строительства электронного государства в Российской Федерации // Информационное общество и социальное государство. Сб. науч. работ. М., 2011. С. 176, 184–188.

¹⁴ См.: Чеботарева А. А. Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме: реальность 2014 года? // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 10. С. 16–20 // http://www.juristlib.ru/book_8684.html

не “Этаж”. На уровень “Дом” или “Микрорайон” выходят единицы с инициативой создавать свой орган территориального общественного самоуправления. Таким образом, для организации электронного местного самоуправления необходим механизм кластеризации, совпадающей с границей юрисдикции органа местного самоуправления.

В сети Интернет появляются попытки решить эту проблему (например: <http://district.ani-project.org>). Предлагаемая информационная система построена на уровне иерархии, которая позволит жителям более простой переход на высшие уровни самоуправления через повышение собственной осведомленности об объектах его ответственности (места его проживания). Однако подобным проектам не хватает популяризации и продвижения среди населения, хотя идея, безусловно, интересна и требует внимательного изучения, поддержки и дальнейшего продвижения.

Лидерами муниципальной информатизации согласно Аналитическому вестнику Совета Федерации Федерального Собрания РФ¹⁵ считаются:

Петрозаводск (Республика Карелия) с городской целевой программой “Электронный Петрозаводск”, которая реализуется с 2003 г. В ходе ее реализации действуют: во-первых, единая информационная сеть, объединяющая ряд городских информационных тематических порталов администрации Петрозаводска, принадлежащих молодежной, инвестиционной, образовательной, культурной, социальной службам; во-вторых, сеть центров удаленного доступа, включая единую дежурно-диспетчерскую городскую службу. Кроме того, управление образованием, делопроизводством, муниципальными закупками, поликлиниками, социальной защитой также осуществляется на основе использования информационных технологий;

Екатеринбург (Свердловская область), где была принята городская целевая программа “Электронный Екатеринбург”, заложившая организационные основы функционирования единого городского информационного портала, а также комплекса информационных систем, в числе которых “Единая дежурно-диспетчерская служба”, “Транспорт” и т. п.;

Рязань (Рязанская область), где муниципальная целевая программа “Формирование информационного пространства города” позволила создать организационные основы управления с исполь-

зованием информационных технологий, арендой муниципальных земель, муниципальными закупками, а также в сфере муниципального земельного кадастра;

Тольятти (Самарская область), где принятие Программы создания и развития информационных систем дало возможность создать единую информационную систему, предназначенную для объединения единого информационного портала органов власти; виртуальную приёмную; информационные системы “Народонаселение” (регистр населения); муниципальных закупок; электронного документооборота и т. п.

В качестве пилотного проекта в Татищевском районе Саратовской области уже с 2011 г. активно внедряется предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде на основе межведомственного взаимодействия¹⁶.

Рассмотрим правовое регулирование доступности информации о деятельности муниципальных органов.

Так, в Шушенском районе Красноярского края утверждено Положение¹⁷, регламентирующее порядок взаимодействия муниципальных органов и физических и юридических лиц при предоставлении и получении сведений о деятельности муниципальных органов. Статья 2 названного Положения определяет, что информация о деятельности муниципальных органов должна быть открытой и доступной; своевременной и достоверной; бесплатной. Ее поиск, получение и передача должны осуществляться на законной основе. При этом необходимо соблюдать права и законные интересы третьих лиц в процессе обеспечения доступа к сведениям о деятельности муниципальных органов, а также государственную и коммерческую тайну.

В качестве иного положительного примера предлагаем рассмотреть Положение об официальном интернет-сайте Администрации г. Советская Гавань, утвержденное постановлением главы го-

¹⁵ См.: Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания РФ. 2009. № 8 (375).

¹⁶ См.: постановления Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области: “Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг” от 21 декабря 2011 г.; “О внесении изменений в постановление Администрации Татищевского муниципального района Саратовской области от 21 декабря 2011 г. № 1402” от 22 февраля 2012 г. // <http://tatishevo.saratov.gov.ru/> (Дата обращения: 01.05.2012 г.).

¹⁷ См.: Положение о предоставлении информации о деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления (утв. решением от 27 февраля 2009 г. № 550–15/н Шушенского районного Совета депутатов Красноярского края) // Ленинская искра. 2009. 6 марта.

родского поселения “Город Советская Гавань” Советско-Гаванского муниципального района от 4 июня 2009 г. № 109¹⁸. Согласно указанному Положению официальный интернет-сайт Администрации г. Советская Гавань создан для развития единого информационного пространства, информационного обеспечения деятельности городских органов местного самоуправления, а также реализации принципов открытости и гласности их деятельности. Сайт является информационным ресурсом, находящимся в муниципальной собственности г. Советская Гавань. При этом согласно Положению к информации, размещаемой на официальном сайте Администрации г. Советская Гавань, предъявляются следующие требования: наличие официального статуса; является публичной и бесплатной; не должна нарушать честь, достоинство и деловую репутацию физических и юридических лиц; не должна содержать материалы, касающиеся государственной или коммерческой тайны; не должна нарушать нормы действующего законодательства и нормы морали.

Что касается возможностей муниципальных органов разместить в сети Интернет информацию о себе, то следует отметить, что далеко не все муниципальные органы имеют соответствующие технические и финансовые средства (например, это касается малочисленных муниципальных образований). Однако в этом случае муниципальные органы имеют право разместить свою информацию на официальном сайте соответствующего субъекта Федерации или муниципального района. Тем самым федеральный законодатель, понимая тяжелое финансовое и организационно-техническое состояние ряда поселений (в особенности сельских), дает возможность использовать государственные ресурсы.

В целом, анализируя проблемы формирования в муниципальных образованиях электронной информационной среды, приходит понимание, что (как и во многих других случаях государственного и муниципального строительства) все сводится к отсутствию достаточного финансирования, старательности и должного уровня подготовки должностных лиц на местах. Что касается финансов, в свое время Федеральной целевой программой “Электронная Россия (2002–2010 годы)”¹⁹ было предусмотрено, что формирование стандартов и рекомендаций в сфере использования

информационных и коммуникационных технологий в государственном управлении, обеспечение эффективного межведомственного информационного взаимодействия на основе информационных и коммуникационных технологий и интеграции государственных информационных систем, обеспечение эффективности взаимодействия органов государственной власти с населением и организациями на основе информационных и коммуникационных технологий и внедрения информационных систем управления деятельностью органов государственной власти будет профинансировано за счет федерального бюджета. Субъектами Федерации должен был решен вопрос создания типовых программно-технических решений поддержки деятельности органов государственной власти. Однако многие проблемы так и не нашли своего решения.

Существует целый комплекс вопросов правового, организационного и технического характера, которые затрудняют организацию предоставления государственных и муниципальных услуг интерактивным образом сельским гражданам. Чтобы обеспечить интерактивное участие сельского населения в государственном управлении, телекоммуникации должны быть в каждом сельском населенном пункте. При этом распространение телекоммуникаций включает в себя не только телефонизацию села в полном объеме, но и интернетизацию на основе доступных цен, т.е. только при реализации названных условий можно обеспечить сельских жителей, пенсионеров и других категорий граждан, особо неблагополучных в направлении цифрового неравенства, качественными государственными и муниципальными услугами в электронном формате.

Часто в качестве показателя доступности информационных услуг населению используется количество телефонных аппаратов на 100 человек (уровень телефонной плотности). Дания, Норвегия, Швейцария, США, Германия обеспечивают своим жителям от 60 до 70. В СНГ уровень телефонной плотности колеблется в районе 21.4. Саратовская область на этом фоне выглядит лучше – средняя телефонная плотность составляет 37.42. В то же время в таких сельских районах, как Марковский (27.7), Озинский (17.7), телефонная плотность крайне низкая²⁰. При этом стопроцентной телефонизации села в Саратовской области предполагалось достигнуть еще в 2007 г., однако это до сих пор не реализовано. Областная целевая программа “Социальное развитие села

¹⁸ См.: Совгаванские вести. 2009. 17 июня.

¹⁹ См.: постановление Правительства РФ «О Федеральной целевой программе “Электронная Россия (2002–2010 годы)”» от 28 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 531.

²⁰ См.: <http://www.fms.gov.ru/programs/fmsuds/files/reg/saratovskaya/tv1.doc/> (Дата обращения: 21.10.2014 г.).

до 2012 года в Саратовской области” выделяла на это 6.7 млн руб. Предполагалось создание четырех рабочих мест.

Отсюда следует, что государственные и муниципальные информационные услуги в значительной мере недоступны для сельских жителей. Более того, на основе этого показателя можно сделать вывод о том, что Интернет в селе недостаточно развит, что, в свою очередь, тормозит процессы внедрения информационных технологий и ограничивает доступность “электронного государства”. В силу неудовлетворительного уровня в целом информационного развития местного самоуправления, отсутствия достаточного уровня компьютеризации и обеспеченности доступом к сети Интернет законодательство не готово сегодня в необходимом объеме и в должной степени регулировать информационные отношения на местном уровне²¹.

Таким образом, вопрос телефонизации и интернетизации на селе стоит очень остро и требует скорейшего решения. В качестве примера успешного решения данной проблемы можно привести опыт соседнего государства со схожей экономической, социальной и технической ситуацией, — Казахстана, где выделяются средства для компенсации возможных убытков операторам связи, которые обеспечивают телефонизацию и интернетизацию в селах.

Интернетизация села преследует цель повышения качества жизни сельского населения, развития новых интеллектуальных потребностей у сельских жителей на основе появления новых информационных услуг, что, в свою очередь, обеспечивает адаптацию сельчан к современным условиям жизни.

Чувашия решает этот вопрос на основе обеспечения компьютерами и подключением к сети Интернет сельских библиотек. Результатом этого процесса стало появление так называемых модельных библиотек. Эти технологии позволяют на основе автоматизированной обработки информации предоставлять любую правовую информацию, включая документы муниципальных органов. В учреждениях культуры нового поколения обучают работать в Интернете, искать информацию в электронных энциклопедиях и справочни-

ках, пользоваться электронным почтовым ящиком, сканировать необходимые документы²².

Еще одним вариантом ускорения процессов информатизации на селе может стать создание информационных и консультационных пунктов на базе образовательных учреждений, так как в результате реализации приоритетного национального проекта “Образование” в настоящее время все школы страны имеют подключение к информационной сети Интернет.

Вместе с тем существующие программы развития села подходят к этим вопросам однобоко, не учитывают различные аспекты. Так, создание информационных консультационных пунктов на базе сельских библиотек и школ предполагает не только обеспечение подготовки на курсах повышения квалификации библиотекарей и учителей школ, но и финансовое обеспечение дополнительной работы. Только в этом случае подобные центры будут способны повысить компьютерную грамотность на селе.

Полноценное обеспечение участия селян в государственном управлении возможно на основе специальной Федеральной целевой программы, соответствующих программ субъектов Федерации, которые будут нацелены на внедрение информационных технологий в жизнь сельских жителей. При этом данные программы не только обеспечат технические возможности предоставления государственных и муниципальных электронных услуг, но и реализуют организационные меры, образовательные мероприятия и обеспечат решение других сопутствующих проблем. Технологии же государственно-частного партнерства позволят более эффективно организовать финансирование данных программ²³.

Как отмечает проф. И.Л. Бачило, сегодня есть у регионов возможность обеспечить успех на информационном фронте. Например, администрация и губернатор Ханты-Мансийского автономного округа при правильной организации работы и ее правовой поддержке позволили обеспечить информатизацию округа соответствующим структурам, ответственным за использование информационных ресурсов, за весьма скромные затраты по сравнению с другими регионами и с учетом того, что округ богат и имеет финансовые ресурсы. Успешно создается электронный субъект Фе-

²¹ См.: Барбашина Е.А. Информационный капитал личности государственных и муниципальных служащих субъекта Российской Федерации // Информационное право. 2009. № 3. С. 3–6 // <http://www.center-bereg.ru/h1117.html>

²² См.: Денисова О.Г. Новые возможности библиотек // Библиотека. 2004. № 2. С. 34–36.

²³ См.: Ковалева Н.Н. Правовое регулирование государственных информационных услуг для сельских граждан // Информационное общество и социальное государство. Сб. науч. работ. М., 2011. С. 104–112.

дерации – Югра. При разумном использовании людских, финансовых, технологических возможностей, при высокой организации получены весьма хорошие результаты при низких затратах²⁴. Однако успеха на территории всей Российской Федерации можно добиться лишь в условиях заинтересованности высших должностных лиц субъектов Федерации. Без их политической воли все усилия по формированию и внедрению информационных технологий будут носить формальный характер.

Заключение (выводы)

Таким образом, правовое регулирование доступа к сведениям о деятельности органов власти включает в себя формирование организационно-правовой, технологической основы информирования населения. В первую очередь необходимо обеспечить стандарты качества предоставления информации государственными и муниципаль-

ными органами, а также разработать административно-правовые меры по ликвидации цифрового неравенства.

Деятельность государственных и муниципальных органов по формированию единой информационной системы должна определяться специальными правовыми нормами, которые должны не только определять права и обязанности государственных и муниципальных органов по созданию единого государственного и муниципального информационных ресурсов, но и регламентировать организацию доступа к этой информации, а также регулировать создание единой системы нормативно-правовой документации, обеспечивающей стандартизацию и унификацию протоколов, информационных технологий и систем. Кроме того, для организации электронного местного самоуправления на уровне территориального общественного самоуправления необходим механизм кластеризации, совпадающей с границей юрисдикции органа территориального общественного самоуправления.

²⁴ См.: Бачило И.Л. Информационное право. Учеб. для вузов. М., 2014.