

**ВАРВАРА АНАТОЛЬЕВНА ИНОЗЕМЦЕВА**

кандидат философских наук, доцент кафедры политологии и международных отношений факультета политических и социальных наук, Петрозаводский государственный университет (Петрозаводск, Российская Федерация)  
*zema@onego.ru*

## **ОТКРЫТОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ\***

Рассмотрена реализация принципов открытости и прозрачности органов власти в системе местного самоуправления РФ. Исследуется отдельно взятый субъект – Петрозаводский городской округ. В качестве значимого направления обеспечения открытости органов МСУ анализируется развитие электронной демократии через формирование электронного муниципалитета. Рассматривается осуществление обратной связи с населением, проведение общественного контроля через общественные слушания, общественную экспертизу. Отмечается, что изменения в ландшафте коммуникаций по линии «местная власть – городское сообщество» в основном инициируются сверху и имеют формализованный характер. Сделаны выводы о недостаточной открытости местных органов власти в Петрозаводском городском округе, их слабой интерактивности, отсутствии реально действующих практик вовлечения заинтересованного населения в процесс обсуждения и принятия решений.

Ключевые слова: местное самоуправление, электронный муниципалитет, общественный контроль

Реализация принципов прозрачности и открытости органов власти, свободного доступа к информации, совершенствование механизмов стимулирования участия гражданского общества в процессе формирования и принятия решений имеют особое значение на уровне местного самоуправления, где практически решается большинство ключевых задач организации повседневного жизненного пространства и создается основа стабильности общественного развития. Актуальность изучения открытости органов местной власти в условиях развития электронной демократии на территории Петрозаводского городского округа (ПГО) обусловлена особым статусом г. Петрозаводска как столицы Карелии, где проживает более трети населения республики и сосредоточены основные ресурсы общественной активности граждан.

Отправным толчком для развития электронной демократии в ПГО явилось включение столицы Карелии наряду с Братском и Тольятти в федеральную целевую программу «Электронная Россия 2002–2010 гг.», в рамках которой стал оформляться проект «электронного муниципалитета» – «Электронный Петрозаводск» (2003–2008 гг.). В 2010 году в процессе реализации Региональной целевой программы «Информатизация Республики Карелия» на 2008–2012 годы принимается Концепция информатизации ПГО, а в начале января 2011 года была утверждена долгосрочная муниципальная целевая программа «Электронный Петрозаводск» на 2011–2016 годы. Приоритетные направления программы включали: предоставление организациям и гражданам доступа к информации о деятельности органов власти различного уровня и подведомственных им организаций, создание

условий для контроля со стороны граждан и общественных организаций деятельности органов местного самоуправления с использованием современных информационно-коммуникационных технологий [3].

Создание нового уровня взаимоотношений власти и граждан в целях обеспечения доверия и стабильности реализуется прежде всего через предоставление услуг в электронном виде. В настоящее время администрацией Петрозаводска в электронном виде предоставляется 26 муниципальных услуг (это треть от всех предоставляемых услуг). С сентября 2012 года предоставляются 22 муниципальных и государственных услуги, по которым требуются сведения Росреестра. Администрация города использует доступ к федеральным информационным ресурсам. Получение сведений, содержащихся в федеральной базе данных государственного реестра индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, с использованием сети Интернет для формирования запросов из базы данных, содержащей информацию о государственной регистрации юридических и физических лиц, и получения выписок из ЕГРЮЛ и ЕГРИП в онлайн-режиме избавляет заявителей этих услуг от предоставления документов самостоятельно. Наиболее популярными услугами у жителей г. Петрозаводска являются «Электронная приемная» и система «Дошкольник», которые предоставляют возможность открытого наблюдения за прохождением заявления. По информационным системам общего пользования (через «Электронную приемную» и по электронной почте) в 2013 году в администрацию ПГО поступило 2455 обращений (в 2012 году – 1711, в 2011-м – 1241) [4].

Согласно ежегодным отчетам главы ПГО, доля обращений, поступивших через «Электронную приемную», в общем количестве поступивших в администрацию письменных обращений демонстрирует устойчивый рост: 2010 год – 6,13 %; 2011 год – 9,28 %; 2012 год – 21,15 %. В прогрессирующей динамике находится количество принятых заявлений через систему «Дошкольник» (2011 год – 609; 2013 год – 4176) [1; 75–77].

Эффективным средством распространения информации является официальный сайт администрации ПГО. На сайте имеется лента RSS-новостей, ежедневно представляющая до 5–8 новостей. Размещено более 60 установленных форм обращений с возможностью скачивания пользователями. По данным администрации ПГО, количество уникальных посетителей сайта составляет около 200 тысяч в год (в 2010 году – 28 тысяч). Ежедневную рассылку новостей получают около 260 некоммерческих организаций и около 80 представителей средств массовой информации [1; 75–79]. При этом сайт администрации ПГО не является удобным для пользователей, система поиска необходимой информации, документов и нормативно-правовых актов не совершенна. Предоставляемая информация имеет предъявительский характер. Обратная связь, реализуемая через «открытую приемную», в большей степени демонстрирует выполнение сроков предоставления ответов. Ответы в основном носят формализованно-разъяснительный характер. Возможность выявлять вопросы, наиболее волнующие городское сообщество, сайт администрации ПГО не предоставляет, равно как и осуществлять мониторинг общественного мнения по деятельности администрации и контролировать качество ответов специалистов.

После победы на состоявшихся 8 сентября 2013 года выборах главы ПГО самовыдвиженца Г. И. Ширшиной в столице Карелии появилась новая форма коммуникации местной власти и жителей города. Это еженедельные видеоотчеты главы ПГО, запись которых размещается на официальном сайте администрации города. За семь месяцев состоялось 26 видеоотчетов. Количество просмотров первых двух видеоотчетов мэра превысило 10 000, далее до конца 2013 года происходило уменьшение просмотров в 4–5 раз с увеличением количества просмотров в начале 2014 года, что было связано с возникшей социально-экономической ситуацией – конфликтом между автоперевозчиками и администрацией города.

Сайт ПГО также имеет проблемные зоны по части его открытости. В свободном доступе представлены повестки дня сессий (при этом закрыта логика их формирования) и сами решения по итогам состоявшихся заседаний. Не публикуются стенограммы заседаний, а также результаты голосования депутатов. Несмотря на наличие технических возможностей, не внедрена практика онлайн-транслирования заседаний Петросвета.

Значимым компонентом осуществления общественного контроля являются публичные слушания, которые традиционны для политического ландшафта Петрозаводска. Существующая же система организации (оповещение, процедура принятия решений) общественных слушаний оценивается городским сообществом критично. Под вопрос неоднократно ставилась и легитимность заключений, когда итоги слушаний откровенно «продавливались» теми или иными лицами, заинтересованными в определенных решениях. Попыткой изменения интерфейса слушаний стала презентация в администрации города в октябре 2013 года системы проведения публичных слушаний (голосование и трансляция онлайн) через Интернет. Для обеспечения безопасности и уникальности каждого голоса планируется интегрирование системы с Единым порталом государственных услуг. При этом, по данным социологических опросов, личный кабинет на Едином портале государственных услуг имеет только пятая часть петрозаводчан, что несколько ниже, чем в среднем по РФ.

Внедрение механизмов открытости органов местного самоуправления предполагает развитие различных форм общественной экспертизы. Отсутствие отлаженной системы институционализации гражданского участия в форматах экспертного общественного контроля в Петрозаводске проявилось в создании Экспертного совета при главе ПГО. Первое заседание совета в феврале 2014 года состоялось до утверждения Постановлением администрации ПГО состава совета и Положения об Экспертном совете, что ставит под вопрос прозрачность механизмов формирования новой представительной структуры. И если состав совета представлен на официальном сайте администрации ПГО, то Положение, регулирующее основы деятельности новой общественно-консультативной структуры, открыто через систему «Консультант Плюс», что создает сложности с доступом к его содержанию. Несмотря на заявленную в Положении задачу совета – «разработка стратегии развития города на долгосрочную перспективу» – состав совета не отражает публичной повестки дня городского сообщества. Анализ обращений граждан в администрацию ПГО в 2012–2013 годах показывает, что тематическая структура обозначаемых горожанами вопросов остается стабильной, включая проблемы жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения, защиту несовершеннолетних, содержание дорог, земельные вопросы [4]. В составе же Экспертного совета [3] фактически отсутствуют специалисты в области городского управления, развития коммунальных систем, инфраструктуры, транспортных коммуникаций, ЖКХ. Из 17 членов Совета 5 относятся к сфере образования и культуры, 2 возглавляют охранные предприятия. Участие общественных организаций минимизировано до представительства одним человеком.

Параллельно с созданием Экспертного совета администрацией ПГО было инициировано создание городского экспертного онлайн-совета, тестовая версия которого внедрена в апреле 2014 года. По мнению разработчиков, онлайн-совет должен стать электронной площадкой цивилизованного диалога между властью и заинтересованными горожанами.

На основании проведенного исследования можно сделать вывод о том, что реализация принципов открытости власти в ПГО в основном инициируется сверху в нормативно-правовых рамках, предписанных центром, и приводит к определенным положительным формально фиксируемым результатам. Чаще всего коммуникации осуществляются по типу «вещания»; условий для осуществления обратной связи и вовлечения заинтересованного населения в

процесс обсуждения и принятия решений недостаточно. Несмотря на отмечаемый многими экспертами высокий уровень развития гражданского общества и общественной активности населения РК и г. Петрозаводска, консенсус между участниками коммуникации в понимании эффективных форм взаимодействия отсутствует. В качестве возможного инструмента консолидации городского сообщества и своеобразного переговорного пространства возможно рассмотреть инициированную в конце 2012 года администрацией ПГО работу по подготовке «Концепции социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года», частью которой является проект «Петрозаводск – модельная территория развития гражданского общества и реализации общественных альтернатив».

\* Работа выполнена при поддержке Программы стратегического развития ПетрГУ в рамках реализации комплекса мероприятий по развитию научно-исследовательской деятельности на 2012–2016 гг.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Информационный бюллетень № 61. 26 февраля 2013 г. Периодическое печатное средство массовой информации органов местного самоуправления Петрозаводского городского округа. 136 с.
2. О создании Экспертного совета при Главе Петрозаводского городского округа. Постановление администрации Петрозаводского городского округа от 12.03.2014 № 1182 // Администрация Петрозаводского городского округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.petrozavodsk-mo.ru/files/upload/sostav.rtf](http://www.petrozavodsk-mo.ru/files/upload/sostav.rtf)
3. Об утверждении долгосрочной муниципальной целевой программы «Электронный Петрозаводск» на 2011–2016 гг. Постановление Администрации Петрозаводского городского округа от 28.01.2011 № 190 // Администрация Петрозаводского городского округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/190-11.doc](http://www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/190-11.doc)
4. Отчет о работе с обращениями граждан за 2013 год // Администрация Петрозаводского городского округа [Электронный ресурс]. Режим доступа: [mo.ru/files/upload/otchet\\_2013.docx](http://mo.ru/files/upload/otchet_2013.docx)

Inozemtseva V. A., Petrozavodsk State University (Petrozavodsk, Russian Federation)

#### TRANSPARENCY OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES AS FACTOR OF STABILITY AND COMMUNITY DEVELOPMENT (CASE STUDY OF PETROZAVODSK CITY DISTRICT)

The article is concerned with the practice of self-government principles' realization and transparency of public authorities in the system of local self-governing bodies of the Russian Federation. Petrozavodsk City District is studied as a separate constituent. Development of electronic democracy by means of electronic municipal city council establishment is presented. Implementation of feedback with the city population, realization of public control by means of public hearings, and arrangement of public evaluation process are considered. It is pointed out that any changes in communication between local government and city community are predominantly initiated "from the top" and have formal character. The article infers that the local self-governing bodies of Petrozavodsk City District are not transparent enough. They are characterized by low interactive practice and lack methods facilitative in involvement of active and interested community members into decision-making process.

Key words: local self-government, Petrozavodsk City District, electronic city municipal council, public control

#### REFERENCES

1. *Informatsionnyy byulleten' № 61. 26 fevralya 2013 g. Periodicheskoe pechatnoe sredstvo massovoy informatsii organov mestnogo samoupravleniya Petrozavodskogo gorodskogo okruga* [News-bulletin №61. 26 February 2013. Periodical media of local government of Petrozavodsk City District]. 136 p.
2. On creation of the Expert council under the Head of Petrozavodsk City District. Regulation of Petrozavodsk city administration dated 12.03.2014 № 1182 [O sozdanii ekspertnogo soveta pri glave Petrozavodskogo gorodskogo okruga. Postanovlenie administratsii Petrozavodskogo gorodskogo okruga ot 12.03.2014 № 1182]. *Administratsiya Petrozavodskogo gorodskogo okruga* [Petrozavodsk City District administration]. Available at: [www.petrozavodsk-mo.ru/files/upload/sostav.rtf](http://www.petrozavodsk-mo.ru/files/upload/sostav.rtf)
3. On adoption of the long-term designated municipal program "Electronic Petrozavodsk" for years 2011–2016 [Ob utverzhdenii dolgosrochnoy munitsipal'noy tselevoy programmy "Elektronnyy Petrozavodsk" na 2011–2016 gody. Postanovlenie Administratsii Petrozavodskogo gorodskogo okruga ot 28.01.2011 № 190]. *Administratsiya Petrozavodskogo gorodskogo okruga* [Regulation of Petrozavodsk City District administration dated 28.01.2011 №190. Petrozavodsk city district administration]. Available at: [www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/190-11.doc](http://www.petrozavodsk-mo.ru/html/upload/190-11.doc)
4. Report on the work with citizens' petitions in 2013 [Otchet o rabote s obrashcheniyami grazhdan za 2013 god]. *Administratsiya Petrozavodskogo gorodskogo okruga* [Petrozavodsk city district administration]. Available at: [mo.ru/files/upload/otchet\\_2013.docx](http://mo.ru/files/upload/otchet_2013.docx)

Поступила в редакцию 05.05.2014