

Тесаловская Владислава Евгеньевна

Советова Надежда Павловна

Аксютинa Светлана Васильевна

УПРАВЛЕНИЕ ТРАНСПАРЕНТНОСТЬЮ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация: формирование свободного информационного обмена между органами местного самоуправления и гражданским обществом должно повышать уровень доверия населения к ее деятельности. В связи с этим исследование транспарентности на местном уровне приобретает действительное важное значение, поскольку влияет на социальное и экономическое развитие территории.

В ходе проведенного теоретического исследования было установлено, что в науке отсутствует единый подход к определению транспарентности и его места в научном и практическом поле. Выявлено, что, имея теоретическое обоснование, транспарентность не имеет закрепления в законодательстве Российской Федерации. В основном в нормах права используются такие понятия, как «информационная открытость», «доступность информации о деятельности органов власти», что является лишь одним из элементов транспарентности. Действующие правовые нормы не обеспечивают в полной мере системного подхода к повышению транспарентности государственного и местного управления. Установлено, что для совершенствования открытости и доступности публичных институтов применяются количественные и качественные методики определения действующего уровня их информационного развития, но столкнулись с тем, что они имеют ограниченную сферу действия, а именно могут быть применены лишь для оценки официальных интернет-ресурсов публичных институтов, мониторингу могут подлежать только органы государственной власти исполнительной ветви, либо методика не закреплена на уровне Федерации или субъекта.

Результаты практического анализа транспарентности в деятельности сельских поселений Вологодского района показали работу не только органов власти указанных территорий, но и муниципального района в целом. Официальные сайты сельских поселений на 87% имеют обязательную к публикации информацию, а также на 63% и 54% соответствуют ожиданиям граждан по дизайну и функциональности. Заинтересованность в деятельности муниципалитета и удовлетворенность граждан предоставленной информацией располагается на уровне 20%.

Таким образом, в результате работы сделан вывод о том, что мер, предпринимаемых органами власти сельских поселений по регулированию и управлению транспарентностью, недостаточно.

Ключевые слова: *транспарентность органов власти, органы местного самоуправления, регулирование, управление транспарентностью на муниципальном уровне.*

Abstract: *the development of open information exchange between local authorities and civil society should increase the level of public confidence. In this regard, the study of transparency at the local level becomes extremely important, since it affects the social and economic development of the territory.*

In the course of the theoretical study, it was found that there is no unified approach to the definition of transparency and its place in the scientific and practical field. It is revealed that, having a theoretical basis, transparency is not established in the legislation of the Russian Federation. In general, the legal norms use such concepts as «information openness», «availability of information about the activities of authorities», which make up only one of the elements of transparency. Current legal norms do not fully provide a systematic approach to increasing the transparency of state and local government. It was found that quantitative and qualitative methods for determining the current level of information development are applied for improving the transparency and accessibility of public institutions, but faced with the fact that they are limited in scope, and can only be applied for evaluation of websites of public

institutions, monitoring is limited to bodies of state power of the executive branch, or the method is not established by the Federation or the subject.

The results of the practical analysis of transparency in the activities of rural settlements in the Vologda region demonstrated the work of not only the authorities of these territories, but also the municipal district as a whole. The official websites of rural settlements have 87% information mandatory for publication, as well as meet the citizens' expectations in terms of design and functionality at 63% and 54%. The interest in the activities of the municipality showed by the citizens and their satisfaction with the provided information is at the level of 20%.

Thus, as a result of the study, it was concluded that the measures taken by the authorities of rural settlements to regulate and manage transparency have been insufficient.

Keywords: *transparency of government bodies, local self-government bodies, regulation and management of transparency at the municipal level.*

Актуальность исследования транспарентности органов местного самоуправления в сельских поселениях России обусловлена отсутствием системы управления транспарентностью на местах, низкой обеспеченностью профессиональными кадрами, дефицитом информационных каналов взаимодействия с населением, и в связи с этим политической незаинтересованностью граждан в управлении муниципальным образованием.

Исследования открытости и доступности деятельности органов власти в целом посвящены труды Д.И. Гунина [1], П.А. Манченко [2], М.А. Кулаковой [3], Г.В. Пызиной [4], Е.А. Каменской [5]. Цель работы состоит в анализе теоретических подходов к транспарентности и оценке уровня и качества текущего состояния транспарентности в сельских поселениях Вологодского района. Объектом исследования являются сельские поселения Вологодского муниципального района. Предметом исследования выступает реализация транспарентности в сельских поселениях Вологодского района.

В рамках проводимого исследования использовались следующие методы: аналитический, исторический, сравнительный, статистический, метод наблюдения и экспертных оценок, анкетирование, таблично-графический метод.

Одно из ключевых прав человека в демократических развитых странах является право на беспрепятственный доступ к информационным ресурсам. С течением общественного и государственного развития граждане все чаще обращаются к сведениям из официальных источников, к тому же совершенствование информационных технологий позволяет свободно пользоваться указанным правом. Важное место во всем объеме информации, необходимой для нормального обеспечения жизни населения, являются сведения о деятельности органов государственной власти. Доступ частных лиц и организаций к государственным информационным каналам является основой проведения общественного контроля за деятельностью органов власти всех уровней управления, а также иных некоммерческих организаций. Кроме того открытость совершенствует уровень прозрачности их деятельности и регулирует состояние коррупции в стране. Высокий уровень развития информационных технологий, в первую очередь в государственном секторе, естественным образом указывает на общую технологическую мощь государства [6].

В российской научной литературе и законодательных актах часто говорится об открытости и прозрачности, но до настоящего времени не сложилось единого подхода к понятию и сущности современного и более широкого по своему значению термина «транспарентности». Стоит отметить, что термин «транспарентность» имеет иностранное происхождение, но своими корнями уходит далеко в средневековье. Изначально существовал глагол «transparere», что означало «просвечивать», образовано от «trans» – «через» и «parere» – «появляться, обнаруживаться». Впоследствии, как и многие латинские слова, оно вошло в обиход других языков. Так, согласно Новому большому англо-русскому словарю Ю.Д. Апресяна «transparent» в переводе с английского языка означает – прозрачный, просвечивающий, явный, очевидный, открытый, честный, ясный, понятный [7]. Кроме того, и в других языках указанное слово

приобрело значение «прозрачности», о чем свидетельствуют крупнейшие онлайн-переводчики. Так, в французском, немецком, и даже финском языке «transparent» употребляется наравне со словами национального языка в значении прозрачный или прозрачность. В России первоначально указанное слово вошло в употребление в его прямом значении – «транспарант», то есть изображение на прозрачной ткани, становящееся видимым, когда эту ткань освещали сзади. Наравне с буквальным толкованием впоследствии оно стало использоваться и в переносном смысле [8]. Например, в толковом словаре иноязычных слов Л.П. Крысина под понятием «транспарентность» подразумевает то, что не содержит секретов и недомолвок [9]. В словаре иностранных слов Е.Н. Захаренко, Л.Н. Комарова, И.В. Нечаева «транспарентность» фиксируется в обозначении «отсутствия секретности, доступность любой информации, без каких-либо ограничивающих стилистических помех» [10]. В словаре Т.Ф. Ефремовой транспарентность раскрывается в качестве полного отсутствия секретности и доступности информационных ресурсов [11]. Исследование источников толкования свидетельствует о том, что указанное слово стало входить в общее употребление как состояние прозрачности сферы деятельности. В социологических науках категория транспарентности сравнивается с полной и достаточной осведомленностью заинтересованных лиц в информации о той или иной деятельности [12]. То есть, исходя из вышеизложенного можно увидеть, что в различных областях науки исследуемая категория используется в необходимом этой науке ключе.

Сущность транспарентной власти в науке рассматривается с разных точек зрения, в связи с этим возникают проблемы в связи с тем, что нет конкретной и полноценной трактовки, которая отвечала бы всем имеющимся на практике ситуациям в работе государственного и муниципального органа. Кроме того, существует проблема смешения значений с аналогами слов, например «информационная открытость», «прозрачность органов власти». Поэтому перед нами стоит задача определить, что представляет собой «транспарентность» и как она взаимосвязана со смежными терминами.

Обобщив все имеющиеся взгляды, можно выделить два направления научных мыслей. Первая категория ученых, куда входят Д.И. Гунин [1], А.А. Коробов, С.А. Овчинников [13], рассматривают прозрачность в узком смысле, понимая под ней либо только прозрачность деятельности органов власти касательно раскрываемой ими информации и её достоверности, либо информационную открытость, то есть наличие сведений о деятельности власти в открытых источниках и возможность её «добычи и обработки». В широком смысле под прозрачностью понимается такое состояние (либо принцип, либо свойство), которое характеризует отношения по прозрачности и информационной открытости деятельности органов власти и сведений о них, по открытости к взаимодействию с гражданским обществом, по возможности беспрепятственного доступа к искомым данным. Этой позиции следуют Ю.И. Стецовский [14], П.А. Манченко [2]. Ю.И. Стецовский вкладывает в сущность прозрачности три важных категории: это открытость и прозрачность органов власти, доступность информации об их деятельности и информированность заинтересованных лиц, то есть определяет её в широком значении. Аналогичной точки зрения придерживается П.А. Манченко, который раскрывает свойство с четырех сторон: во-первых, соответствие деятельности органов власти законодательству, во-вторых, уровень информированности граждан и объединений об этой деятельности; поддержка уровня взаимодействия между публичной властью населением в процессе разработки и принятия решений; в-четвертых, реальная возможность контролировать за функционированием органов публичной власти. И.Д. Гунин рассматривает в узком смысле и определяет прозрачность как правовой институт и возникающий на его основе правовой режим, складывающийся из совокупности правоотношений по поводу доступа различных субъектов к интересующей их информации с должной полнотой, достаточностью и достоверностью. Он полагает, что главная цель и задача прозрачности это возможность субъекта, в нашем случае гражданского общества, получить от органов власти такую

информацию, которая отвечала бы всем требованиям населения по защите их прав, свобод и интересов.

В сфере государственного и муниципального управления М.А. Кулакова определяет транспарентность еще в более ограниченном смысле, понимая под ней только как сторону деятельности государственной власти, связанной с предоставлением полноты всех сведений, которыми располагают субъект и объект публичного управления. Обладание исполнительной власти таким свойством, как транспарентность, которая подразумевает открытость принятия решений, контроль общества над деятельностью органов власти, прозрачность и гласность, предложено политологическими науками.

В узком смысле, но со стороны потребности в информации, понимает транспарентность А.А. Коробов и С.А. Овчинников. Они считают, что состояние транспарентности в сфере государственного управления может существовать, когда соблюдаются следующие условия: у властных структур есть надобность и техническая возможность раскрыть информацию о своей деятельности, а общество порождает этот спрос на полноценные и достоверные сведения и обладает технической возможностью получить их. То есть они представляют транспарентность, только как процесс взаимодействия населения и государственного аппарата в части обеспечения необходимой информацией. При этом главное – наличие связей. В случае если работа органов имеет прозрачный характер и предоставляет всеобщий доступ, а граждане не заинтересованы в этом и не контролируют процессы принятия решений, то транспарентности как состояния и не существует.

Западные исследователи [16] открывают сущность транспарентности с той точки зрения, что она соответствует следующим значениям, во-первых, открытость государственного управления, гарантированная общедоступность информации, активная деятельность власти по представлению заинтересованных лицам сведений о своей работе.

Совсем иная точка зрения прослеживается в международных актах, где в общих чертах под транспарентностью подразумевают процесс по созданию

ясных, прозрачных законов эффективного потока информации для обеспечения справедливости честности, доверия и отчетности. Возможно, применение исследуемой нами категории здесь закреплено в уголовно-правовом контексте, что скорее не имеет отношения к государственному и муниципальному управлению.

Прозрачность органов власти в науке имеет немного другую составляющую. Согласно мнению социологов и философов, прозрачность подразумевает под собой «доступность, скорость и высокую степень структурированности информации, удобство ее преобразования в различные, легко читаемые форматы, и наличие постоянной обратной связи.

Также под прозрачностью понимают разъяснение гражданам сущности и процесса реализации публичной политики, получение ими надежной и актуальной информации относительно деятельности органов власти, то есть количественная составляющая информация. Чем больше информации – тем прозрачнее власть. Существование прозрачности обеспечивается тем, что гражданское общество, проявив свою позицию, превращается в миллионы «ревизоров», представляя интересы всего населения в целом в их благо.

На основании указанных подходов, можно выработать авторское понятие информационной открытости, под которым мы понимаем существование у каждого из субъектов общественных отношений действительной возможности взаимодействовать с органами государственной власти, органами местного самоуправления и подведомственными организациями для получения любым законным путем содержательной, достоверной информации об их деятельности из общедоступных источников. В связи с этим можно дать авторское определение транспарентности в сфере управленческой деятельности. Транспарентность – это система организации деятельности и процесса работы органов государственной власти и органов местного самоуправления, характеризующаяся открытостью к взаимодействию с гражданским обществом, прозрачностью процессов принимаемых решений, достоверностью раскрываемых сведений и доступностью информации.

Проведенный анализ нормативно-правового законодательства функционирования открытой информационной среды позволяет утверждать, что право на информацию в системе прав и свобод человека и гражданина является одним из приоритетных прав человека. Действующие в России правовые нормы не обеспечивают в полной мере системного подхода к повышению открытости государственного управления. Во-первых, значительная часть нормативных правовых актов, регулирующих вопросы открытости, посвящена преимущественно вопросам доступа к информации о деятельности органов государственной власти, или информационной открытости, что является лишь одним из элементов открытости системы государственного управления. Во-вторых, правовые понятия, используемые в различных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы информационной открытости, зачастую противоречат друг другу, предлагая различные подходы к организации деятельности представительного органа государственной власти по обеспечению открытости. В-третьих, принятие несистематизированных правовых норм и требований к отдельным механизмам организации взаимодействия органов государственной власти с гражданами Российской Федерации и общественными объединениями приводит к фрагментарности регулирования в этой области и не позволяет в полной

мере использовать инструменты общественного вовлечения и общественного контроля в целях повышения качества государственного управления.

В-четвертых, отсутствует нормативно закреплённая система оценки деятельности органов местного самоуправления по уровню открытости государством, гражданами, общественными объединениями и бизнес-кластером [17; 18].

Регулирование процессов транспарентности предполагает под собой последующий контроль их работоспособности. Одним из инструментов указанного контроля являются мониторинг и оценка полученных данных. В современном мире мониторинг и оценка получили широкое распространение и

применяются во всех сферах деятельности во многих странах мира. Официальной методикой мониторинга информационной открытости органов власти является «Методика мониторинга и оценки открытости федеральных органов исполнительной власти», утвержденная решением Правительственной комиссии по координации деятельности открытого правительства от 26 декабря 2013 года №АМ-ПЗ6-89пр. Отметим, что указанная методика применяется только к органам исполнительной власти, то есть Правительство РФ, министерства, агентства, службы [15] и предполагает под собой изучение деятельности федеральных органов исполнительной власти только в области информационной открытости и взаимодействия с гражданами, но только в области работы с обращениями, не включая рассмотрение прозрачности процедур и принятия решения и т. п. В этом состоит её главный недостаток – ограниченность применения. К несовершенствам также относится и то, что методика юридически не может применяться к анализу открытости органов местного самоуправления, что существенно ущемляет в правах жителей муниципалитетов. Значение методики заключается в том, что благодаря ней отстающие в рейтинге органы власти и региональный административный аппарат могут использовать в своей деятельности более удачные практики; руководство государства может использовать данные рейтинга для оценки эффективности внедренных механизмов взаимодействия власти и гражданского общества; для населения участие в осуществлении мониторинга и оценки является полезным опытом политической активности, показывает органам власти желание и возможности участия граждан в принятии решений.

Наравне с вышеуказанной методикой существует более обновленный сервис по изучения официальных сайтов органов власти – автоматизированная информационная система «Мониторинг государственных сайтов». Название системы немного не соответствует её сущности, поскольку анализу подлежат не только федеральные сайты, но и порталы администраций муниципалитетов. Мониторинг представляет собой Интернет-страница <http://gosmonitor.ru/>, на котором располагается информация о проведенных в отношении официальных

сайтов властных структур федерального и регионального уровня, а также местного самоуправления, проверках на соответствие общепризнанным принципам открытости.

Вологодский район является одним из самых густонаселенных и быстроразвивающихся районов Вологодской области. Площадь территории района составляет 4552 квадратных метров, то есть занимает 15-е место из 26.

Привлекательность Вологодского района также выражается в транспортной доступности и инфраструктуре. Так, через Подлесное сельское поселение проходит федеральная трасса М-8 «Москва – Архангельск», через Сосновское сельское поселение пролегает трасса А-114 «Вологда – Новая Ладога», а через Новленское сельское поселение трасса А-119 «Вологда – Медвежьегорск». Кроме того, в п. Дорожный Прилукского сельского поселения расположен аэропорт, курсирующий по направлениям Москва и Санкт-Петербург. Социальная и экономическая инфраструктура Вологодского района активно развивается также в связи с его территориальным расположением в регионе. Пути развития района закреплены в Стратегии социально-экономического развития Вологодского муниципального района Вологодской области до 2025 года, где главной целью стоит увеличение уровня благосостояния и повышение качества жизни населения. В состав Вологодского муниципального района входит 11 территориальных, являющихся самостоятельными муниципальными образованиями, сельских поселений и городской округ (рис. 1).



Рис. 1. Территориальное деление Вологодского муниципального района

Согласно закону №131-ФЗ сельское поселение это один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Транспарентность органов местного самоуправления призвана обеспечить всем без исключения гражданам возможность получить запрашиваемую информацию, оценить её прозрачность и полноту, проконтролировать действия главы поселения и иных органов, получать обратную связь от них. Указанные права имеют не только жители конкретного муниципалитета, но и представитель предпринимательской ниши, осуществляющие свою деятельность на его территории. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» установлено, что граждане осуществляют власть. То есть от их волеизъявления зависит деятельность выбранных ими органов власти, но фактически, получается так, что органы местного самоуправления в большей степени зависят от субъекта Российской Федерации, что усложняет формирование транспарентности в полной мере.

Для определения уровня развития транспарентности сельских поселений входящих в его состав, Вологодского муниципального района, необходимо провести масштабное исследование деятельности управленческих органов, мнения экспертных и социологических групп, а также статистических показателей открытости.

Для проведения исследования транспарентности сельских территорий Вологодского района используется наблюдение; опрос населения и представителей предпринимательского сообщества сельских поселений; собеседование с сотрудниками Администрации муниципального образования; анализ информации из общедоступных источников и официальных документов;

мониторинг работы официальных сайтов; анализ деятельности органа местного самоуправления по взаимодействию с населением.

Во-первых, анализу подлежит нормативная, методологическая и локальная база документов сельских поселений и Вологодского района. Нормативное обеспечение транспарентности в конкретных сельских поселениях и районе кардинально различается. Лишь в некоторых сельских поселениях существуют нормы, регулирующие их информационную открытость, и по смыслу их можно разделить на две группы (табл. 1).

Таблица 1

Элементы транспарентности в Вологодском муниципальном районе

Утверждение официального сайта	Регламентация порядка доступа к информации (дублирование №8-ФЗ)
Майское, Подлесное, Семеновское, Спасское сельские поселения	Спасское, Майское, Кубенское сельские поселения

Таким образом, нормативная база Вологодского района и сельских поселений, входящих в его состав по вопросам открытости и реализации механизмов доступа недостаточна и не гарантирует полноценное обеспечение прав граждан на получение информации о деятельности органов местного самоуправления.

Во-вторых, в период с 15 октября 2018 года по 31 октября 2018 года нами проведен контент-анализ официальных сайтов девяти сельских поселений Вологодского района. По наполнению сайта и его функциональности можно оценить деятельность муниципальных органов на предмет их открытости.

Исследование можно разделить на два блока (рис. 2).

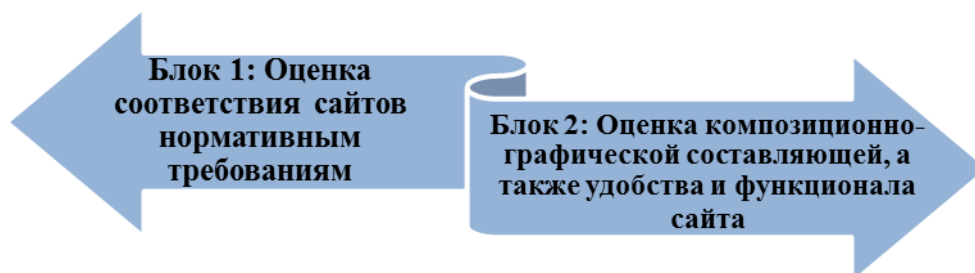


Рис. 2. Структура исследования официальных сайтов сельских поселений

В статье 13 закона об информационной открытости закреплён перечень сведений, которые должны быть отражены на сайте каждого органа власти всех уровней управления. Для оценки были разработаны критерии (табл. 2).

Таблица 2

Критерии оценки официальных сайтов, рассчитываемые в баллах

Критерии оценки официальных сайтов			
оценка по перечню сведений согласно ст. 13 Закона об обеспечении информации		оценка композиционно-графической и функциональной структуры	
Наличие / отсутствие сведений	полнота раскрытых сведений	дизайн, навигация, наполнение	функциональность и удобство
1 – информация присутствует 0 – информация отсутствует	0 – информация не раскрыта 1 – информация раскрыта недостаточно 2 – информация в полном объеме	0 – негативное восприятие 1 – нейтральное восприятие (нет желания не использовать сайт, но и эстетического удовольствия не вызывает) 2 – позитивное восприятие	0 – не функционален и не удобен в использовании 1 – частично функционален и удобен в использовании 2 – по большей части функционален и удобен в использовании 3 – функционален и удобен в полном объеме

В процентном выражении соотношение муниципалитетов друг к другу отражено на рис. 3, 4.

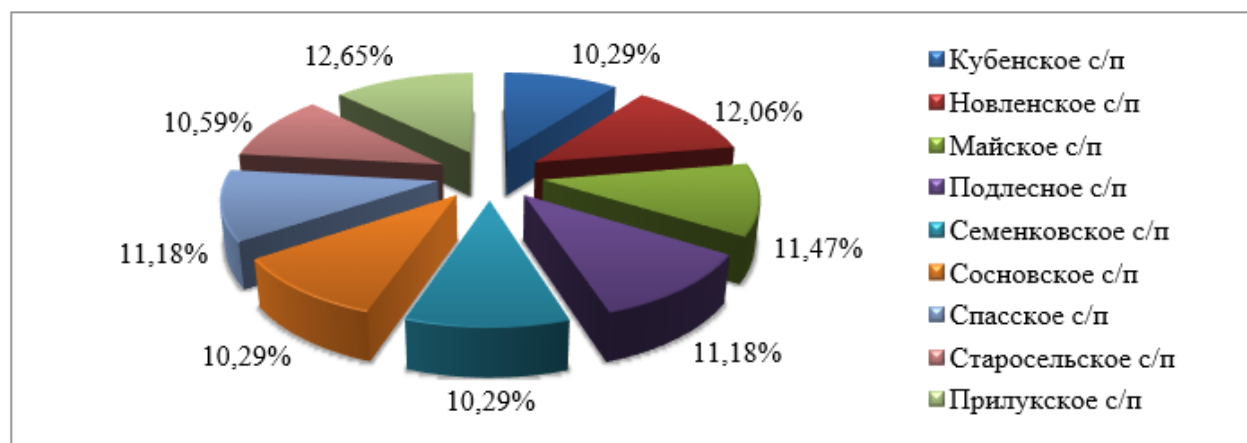


Рис. 3. Соотношение сельских поселений Вологодского района по уровню открытости

Указанная ситуация складывается в связи с тем, что даже если Администрация соблюдает все формальные условия, это не означает, что они выполнены качественно.

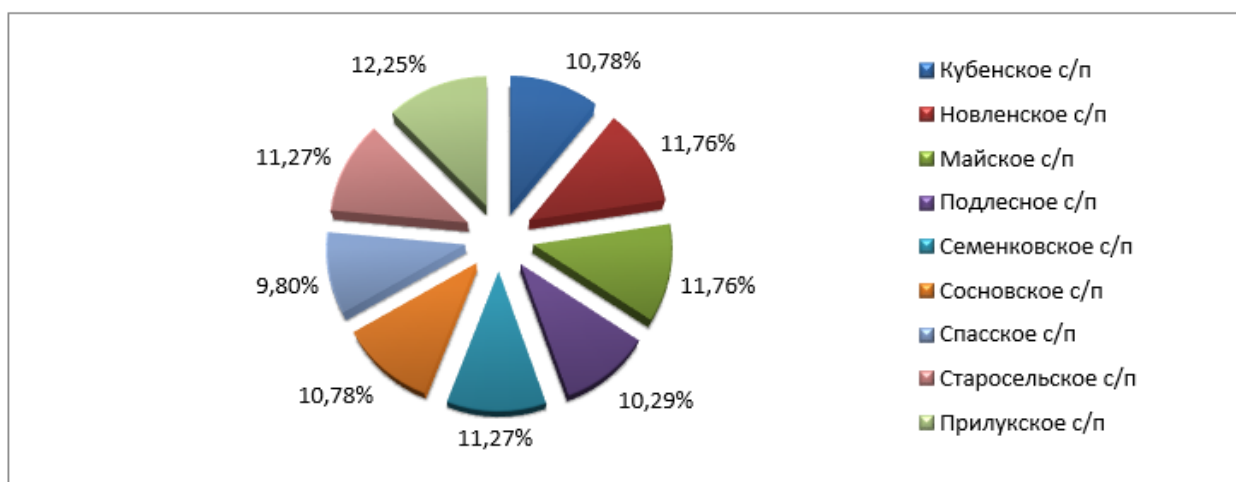


Рис. 4. Соотношение сельских поселений Вологодского района по уровню полноты открытых данных

Оценка интерфейса сайтов проводилась группой лиц, разных возрастных категорий (23 года, 42 года, 65 лет), активных пользователей всемирной сетью. При обследовании большей части сайтов у участников сложилось впечатление, что их существование обусловлено только обязанностью Администрации муниципального образования иметь его.

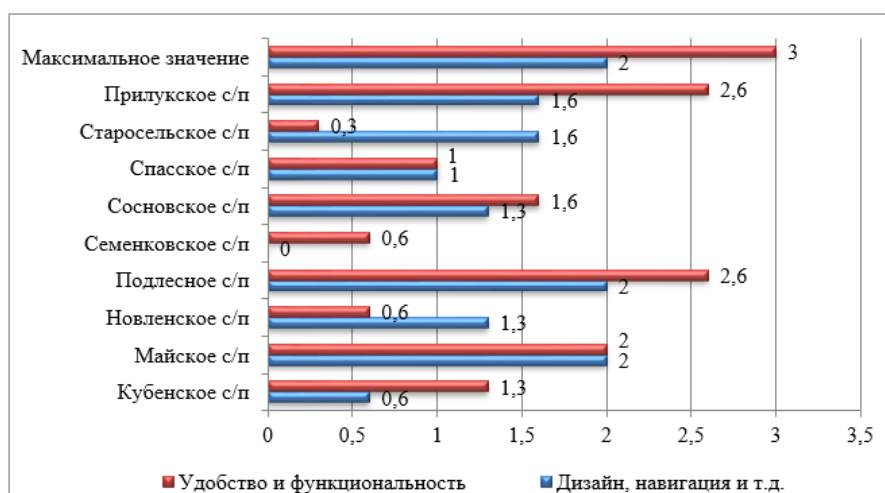


Рис. 5. Графическая и функциональная оценка сайта

Сайты поселений, которым были даны низкие оценки (рис. 5), имеют неудобную для пользователя структуру: либо абсолютно все разделы располагаются на главной странице, в связи с этим она становится неудобочитаемой (Кубенское с/п), либо информация распределена по сайту неравномерно и нелогично (Старосельское с/п). На подавляющей части сайтов отсутствует карта структуры разделов, либо она оформлена без указания всех ветвей сайта. Окно для оперативного поиска данных присутствует не у всех, например оно отсутствует у Кубенского, Семёновского и Сосновского МО, а там, где оно есть, функционально реализовано неудобно, так как отсутствует возможность поиска по частям слов. Помимо всего прочего, слабым местом всех сайтов является процесс доведения новостей села и Вологодского района до жителей. Главным минусом всех сайтов является отсутствие интерактивности, подразумевающей под собой заведение личных кабинетов пользователей, публикация опросов и голосования по возникающим проблемам в поселении, а также наличие места для общественного обсуждения социально-экономических вопросов местным населением. Также ни у одного сайта не было замечено мобильной версии, то есть урезанная версия ресурса, адаптированная для смартфонов, на которой удобно и быстро можно получить желаемую информацию.

Из положительных сторон исследователи выделили то, что практически все Администрации на своих страницах имеют форму обратной связи для населения, где гражданин может выразить свое мнение по интересующим его темам, указав при этом фамилию, имя, отчество адрес личной электронной почты.

Таким образом, по результатам контент-анализа официальных Интернет-ресурсов сельских поселений, можно сделать вывод, что с формальной точки зрения, сайты на 87% соответствуют нормам законодательства, полнота раскрываемой информации в целом немного ниже и равняется в среднем 70%. Это свидетельствует о том, что руководство сельских территорий существует и действует в рамках правового поля, где ко всем предъявляется одинаковое требование – информация должна быть, а в каком виде и форме, это уже желание каждого в отдельности. И именно в этом желании, а точнее его отсутствии, привести официальный сайт в надлежащее состояние, заключается их основная проблема.

Третьим мероприятием общего исследования транспарентности, с целью изучения уровня причастности граждан и представителей бизнес-сообщества к публичной деятельности и их гражданскую позицию к действующей в поселениях Вологодского района власти, в период с 01 ноября 2018 года по 30 ноября 2018 года, руководствуясь теоретическими установками Яковлевой Н.Ф [89], нами проведено социологическое исследование на тему «Транспарентность органов местного самоуправления сельского поселения» (таблица 3,4).

Таблица 3

Половозрастная характеристика населения Подлесного, Сосновского
и Спасского поселений

Пол, количество респондентов	Возраст, лет			Структура, %
	<i>18–40</i>	<i>41–60</i>	<i>61 и старше</i>	
Мужской	90	61	32	43%
Женский	111	90	51	57%
Всего:	201	151	83	100%

Таблица 4

Структура субъектов предпринимательской деятельности
в исследуемых поселениях по отраслям

Сфера деятельности	Структура, %
Торговля	33%
Оказание коммунальных услуг	20%
Сельское и крестьянско-фермерское хозяйство	27%
Транспорт	7%
Оказание услуг	13%
Итого:	100%

Анализ полученных результатов на основе разработанной авторами анкеты показал, что 20% жителей поселений всегда интересуются жизнью своего села и равнодушны к происходящим событиям, 40% иногда интересуются, что нельзя сказать об их удовлетворенности работой Главы и Администрации по открытости власти. Только 20-ти % опрошенных жителей достаточно тех сведений, что представляются муниципалитетом, большая часть либо не удовлетворена, либо никогда не взаимодействовала с властью. Во всех исследуемых муниципальных образованиях положительно оценили прозрачность власти 20% респондентов предпринимательского сектора, что является в 4 раза ниже должного результата в абсолютном значении (рис. 6).

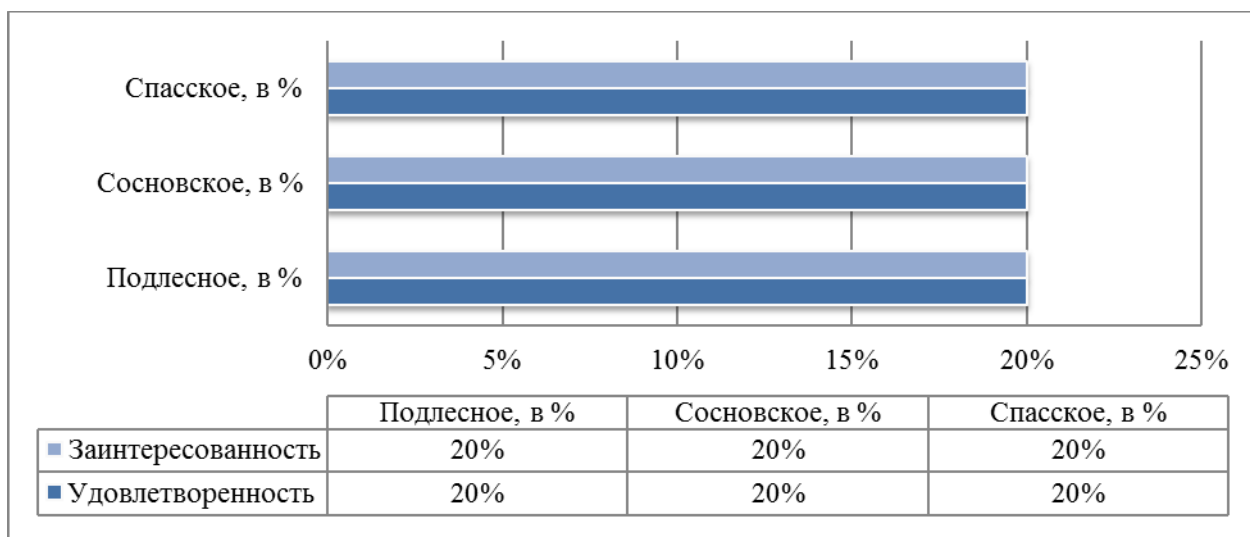


Рис. 6. Заинтересованность в деятельности ОМСУ
и удовлетворенность предоставленных ими сведений у предпринимателей

Большинство опрошенных от 18 до 40 лет и частично от 41 до 60 лет ответили, что информация о деятельности, например, Администрации поселения в основном поступает через социальные сети. В основном, это организованные активными жителями села неофициальные группы, в которые любой без ограничения может опубликовать новость. Помимо этого, у каждого поселения есть официальное сообщество, в котором публикуется информация развлекательного характера. Информационные стенды, а также личные встречи с сотрудниками Администрации были выбраны гражданами от 61 года и старше. Только 20% людей ответили, что используют официальный сайт, остальные даже не догадывались о том, что там можно получить много полезной информации (рис. 7).

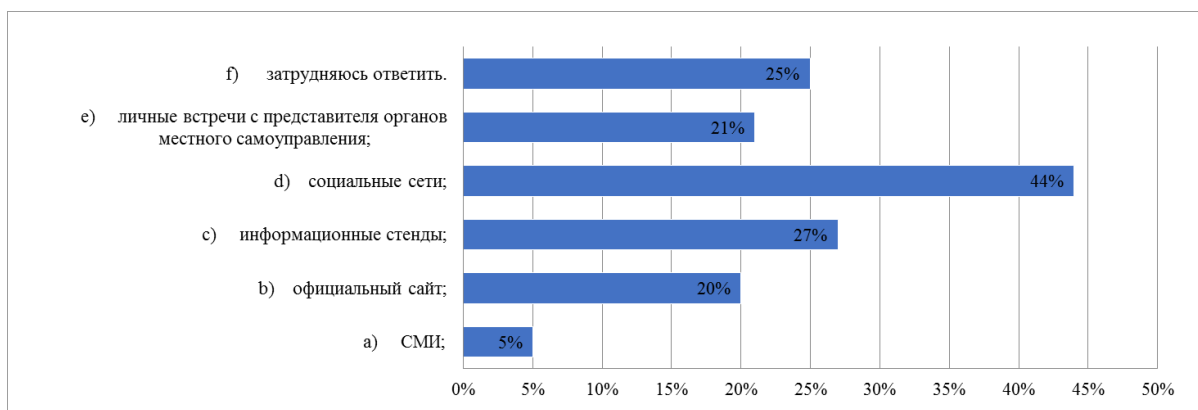


Рис. 7. Используемые каналы получения информации населением

Представители коммерческой среды нуждаются в более официальной информации, например как нормативно-правовые акты, статистическая информация о населении, поддержка малого бизнеса, поэтому для 40% всех респондентов официальный сайт сельского поселения наиболее востребован (рис. 8). Это объясняется тем, что у муниципалитетов нет собственных СМИ, информация о них редко, но может быть опубликованной в районной газете «Маяк», которая свободно не распространяется среди жителей.

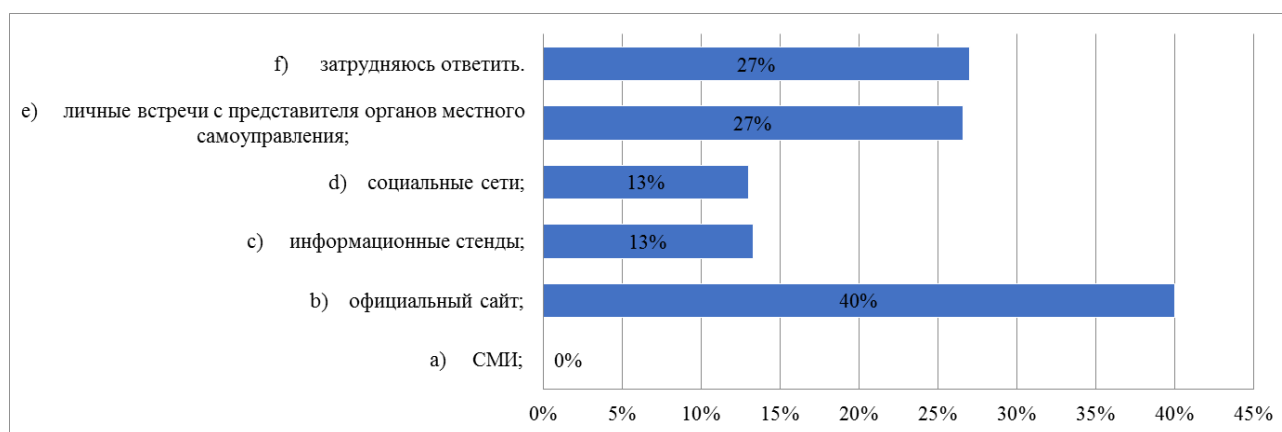


Рис. 8. Используемые каналы получения информации предпринимателями

Социальные сети остаются самым оптимальным вариантом взаимодействия у населения (рис. 9) и у предпринимательского сектора (рис. 10).

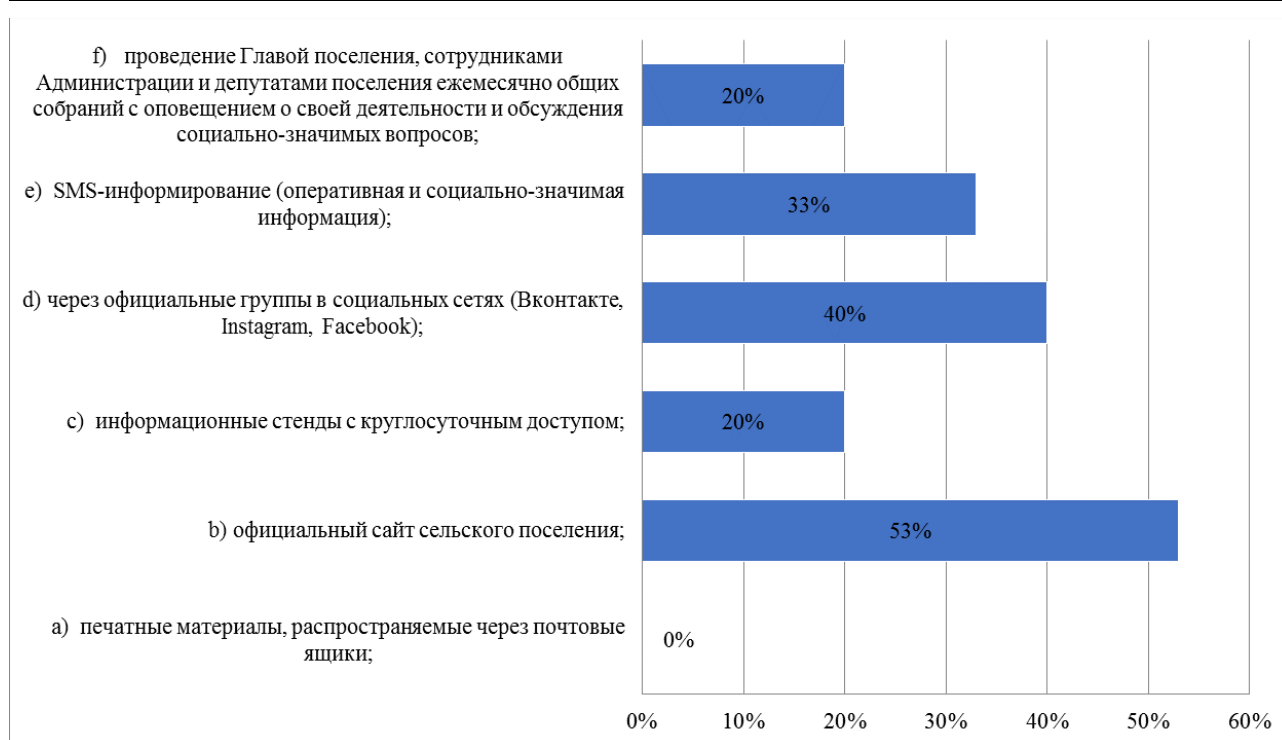


Рис. 9. Предпочтительные населению каналы получения информации

На вопрос о том «Какая бы информация была бы Вам интересна?», 41% местных жителей ответили, что хотели бы получать культурно-досуговую информацию (развлекательные мероприятия, выставки, ярмарки, кружки и секции, концерты и спортивные соревнования). Материалы об утверждении и исполнении бюджета интересны 39% опрошенных, 33% хотели бы участвовать в официальных собраниях и публичных слушаниях, 21% – о проектах нормативно-правовых актов местного значения. Около 20% желают знать данные о муниципальном имуществе и сделках, совершаемых с ним и постановлениях и решениях Администрации и Совета поселения. Чуть меньше половины жителей надеются, что будут иметь возможность оперативно узнавать о проблемах ЖКХ, новостях поселения и района, благоустройстве территории, а также социальных льготах.



Рис. 10. Предпочтительные предпринимателям каналы получения информации

Представители предпринимательских структур (47%) заинтересованы в финансовой составляющей муниципалитета, так как исходя из знаний о бюджете они могут предлагать свои услуги органам местного самоуправления. Такое же число респондентов хотят видеть нормативно-правовую базу, а также культурно-досуговую информацию (развлекательные мероприятия, выставки, ярмарки, кружки и секции, концерты и спортивные соревнования). О муниципальном имуществе и сделках, совершаемых с ним, изъявили желание знать 33% опрошенных. Помимо этого, подавляющее большинство представителей бизнеса, а именно 80%, предложили собственные варианты: статистическая информация социально-экономического развития территории, новости, инвестиционные характеристики поселения (рис. 11).



Рис. 11. Интересующая предпринимателей информация

Таким образом, принцип транспарентности в исследуемых сельских поселениях недостаточно обеспечивается органами муниципальной власти. Большая часть опрошенных как жителей, так и бизнесменов, во-первых, не заинтересована в решении местных задач, не удовлетворена предоставленной информацией либо затруднилась ответить, испытывает трудности при получении запрашиваемой информации. Социальные сети для них являются важным источником получения различных новостей, но не располагают иными данными, что негативно сказывается на отношении населения к власти, которую они считают закрытой.

Последний этап нашего исследования заключался в определении существующих информационных каналов связи населения и предпринимателей с исполнительной властью и главой поселения (табл. 5).

Таблица 5

Статистика обращений граждан и иных лиц за период с 2016 по 2018 год

	2016 год	2017 год	2018 год
Количество обращений граждан	850	341	267
Количество иных обращений	1214	1516	1459
Всего обращений	2064	1857	1726

Личный прием граждан главой поселения и публичные слушания, как формы взаимодействия с населением, установленные законодательством, не являются столь популярными среди жителей. Выше нами было отмечено, что только 21% граждан и 27% предпринимателей посещают сотрудников и руководителя Администрации в установленные часы приема. На основании проведенного опроса мы видим, что большая часть опрошенных (53% граждан и 47% бизнесменов) не знают о том, что существует такой эффективный способ обратной связи как публичные слушания, 81% жителей и 67% предпринимателей не участвуют в собраниях, посвященных отчетности главы поселения, так как не знают о его проведении.

Таким образом, можно сделать вывод, что сельские поселения имеют определенные задатки транспарентности: имеется официальный сайт, публикуются новости в социальных сетях, рассматривается большое количество письменных и «онлайн» обращений, но это все внешняя оболочка, которую мы видим как наблюдатели. Опрос непосредственных участников местного самоуправления показал, что не все так хорошо и политическая апатия и незнание граждан показывает, что Администрация, Совет и глава поселения не заинтересованы во вмешательстве в их работу.

Исходя из тезиса о том, что «местное самоуправление... должно быть максимально адаптировано к местным условиям, специфическим потребностям и интересам населения, а её функционирование должно адекватно отражать и реализовывать эти потребности и интересы» выделим имеющиеся, на наш взгляд, недостатки информационной открытости, прозрачности, и доступности органов местного самоуправления:

1. Отсутствие полноценного нормативно-правового обеспечения уровня сельских поселений отражается на тактике работы с открытыми данными и с населением. Закрепление норм установило бы нижнюю границу того, что обязаны соблюдать ОМСУ. Законодательно могут быть закреплены способы коммуникаций между населением и властью, по которому жители смогут

ознакомиться со своими правами на обращение в органы местного самоуправления.

2. Для совершенствования муниципального управления транспарентностью необходимо закрепить целевые ориентиры работы в указанной области. Этому будет способствовать принятие Администрацией поселения муниципальной программы сроком на 5 лет, предметом которой будет обеспечение информационной открытости и доступности деятельности органов местной власти, информационно-коммуникационными ресурсами, а также повышение гражданской активности в решении вопросов местного значения. Муниципальная целевая программа представляет собой средство эффективного реформирования муниципального образования.

3. Администрация Вологодского района и его Глава должны осуществлять контроль над работой подведомственных им поселений. Для объективной оценки результативности и работы органов власти в поселениях, определения рациональности использования бюджетных средств, выявления лучших глав сельских поселений и стимулирования их к качественному оказанию муниципальных услуг, а также для оценки результатов взаимодействия с гражданским обществом и соблюдения принципов информационной открытости, может быть разработана комплексная методика оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления сельских поселений Вологодского района. То есть транспарентность местной власти будет являться частью мониторинга, и на основании его результатов Глава района может принимать решения, направленные на устранение выявленных недостатков. По окончании проведенной оценки может быть составлен рейтинг, в том числе с целью повышения эффективности муниципального управления за счет внедрения инструментов транспарентности, а также введения элементов общественного контроля над деятельностью органов местного самоуправления в районе.

4. Анализ социологического опроса показал, что большинство жителей поселений получают и хотели бы получать информацию о жизни своего поселка

через социальную сеть «ВКонтакте». В век бурного роста цифровых технологий это эффективный информационный канал между населением и властью. Поэтому, первым, что необходимо сделать органам власти в этом направлении – провести рекламную кампанию по увеличению числа подписчиков. Население поселков молодеет и аудитория зарегистрированных пользователей в социальных сетях растет. Оперативный доступ к ним со смартфона позволяет нам утверждать, что люди большую часть дня проводят в социальных сетях. Вторым этапом продвижения должен быть пересмотрен подход к публикуемым постам. В третью очередь можно расширять границы присутствия через другие виды социальных сетей. Имиджевыми и управленческими рисками при внедрении социальных сетей в деятельность Администрации поселения является то, что они продукт заимствованный, неуправляемый, молниеносно меняющийся и непредсказуемый.

5. Еще одной проблемой, выявленной при обследовании транспарентности сельских поселений, стало содержание официальных сайтов. Основным недостатком веб-ресурсов остается их функциональность, композитность, дизайн, навигация, а точнее их отсутствие. Каждое поселение представлено по-разному, хоть они и относятся к одному муниципальному району. Функциональность и удобство также остаются на низком уровне, поскольку для того, чтобы найти, например, нормативный акт конкретного содержания, необходимо сделать минимум пять кликов, поскольку отсутствует поиск по словам. Или для того, чтобы увидеть документ, его сначала загружают на компьютер (планшет, смартфон) и только потом просматривают. К тому же, как показал композиционно-графический анализ, только 3 из 9 сайтов поселений оценены экспертами положительно. В связи с имеющейся проблемой, нами предлагается контроль над официальными сайтами поручить Администрации Вологодского района. Необходимо подойти к решению задачи через единообразие и в то же время индивидуальность. К примеру, в Вологодской области, все органы, подконтрольные Губернатору и Правительству, оформлены в едином стиле, благодаря чему прослеживается индивидуальность области и

выделение её на фоне других регионов. К тому же, техническое сопровождение сайтов всех поселений также может быть передано на аутсорсинг одной профессиональной организации.

6. Развитие транспарентности органов местного самоуправления недооценивается как органами государственной власти, так и самим населением. Тесные взаимоотношения местной власти и населения лишь формально декларируются в законодательстве. Проведенное исследование показывает, что в области открытости и доступности для граждан имеются определенные проблемы, решить которые можно только комплексным подходом по совершенствованию всех областей транспарентности.

Список литературы

1. Гунин Д.И. Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Екатеринбург, 2008. – 29 с.

2. Манченко П.А. Конституционно-правовой принцип транспарентности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации и зарубежных государствах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М., 2012. – 183 с.

3. Кулакова М.А. Открытость и прозрачность органов государственной власти как механизмы социально-политических инноваций в ходе административной реформы // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики – 2011. – №8 (14). В 4 ч. Ч. VI. – С. 117–121.

4. Пызина Г.В. Транспарентность как категория политической науки: основные подходы // Социология власти – 2005. – №5. – С. 111–120.

5. Каменская Е.А. Сущность и особенности информационной открытости органов власти в современной России // Общество: политика, экономика, право. – 2011. – №2. – С. 18–24.

6. Бегина И.А. Потребность в транспарентности власти как основа моделей взаимодействия государства и населения // Известия Саратовского университета. – 2009. – №2. – С. 7–8.

7. Апресян Ю.Д. Новый Большой англо-русский словарь: в 3 т. Т. 3. – М.: Русский язык, 1994. – 832 с.
8. Белозор Ф.И. Расширение открытости и прозрачности государственного управления [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.ranebrf.ru/.../Белозор%20Ф.И._Расширение%20открытости.
9. Крысин Л.П. Толковый словарь иноязычных слов: словарь. – М.: ЭКСМО, 2003. – 944 с.
10. Новый словарь иностранных слов: книга / Е.Н. Захаренко, Л.Н. Комарова, И.В. Нечаева. – М.: Азбуковник, 2003. – 1040 с.
11. Ефремова Т.В. Современный толковый словарь русского языка в 3 т. – Т. 3. – М.: АСТ, Астрель, Харвест, Lingua, 2005. – 976 с.
12. Лагутин С.Г. К вопросу информационной открытости взаимодействия органов местного самоуправления с населением: социологический аспект // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2014. – №5 (132). – С. 19–26.
13. Коробова А.А. Транспарентность государственной власти как средство разрешения информационно-политических рисков / А.А. Коробова, С.А. Овчинников // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. – 2012. – №3 (42). – С. 136–141.
14. Алексеев А.Н. Национальный доклад о доступе к информации о деятельности органов власти в Российской Федерации.: доклад. – СПб.: ИРСИ, 2008. – 64 с.
15. Sovetova N. Theoretical and practical aspects of transparency of local governments of rural settlements / N. Sovetova, A. Kulachinskaya // International Scientific-Practical Conference «Business Cooperation as a Resource of Sustainable Economic Development and Investment Attraction». – 2019. – P. 52–56.
16. E-government in support of sustainable development [Electronic resource]. – Access mode: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2016-Survey/Annexes.pdf>

17. Бобровникова И.С. Стратегия социально-экономического развития – главный вектор развития муниципального образования // Молодежный научный вестник. – 2018. – №4 (29). – С. 307–310.

18. Развитие территории муниципального образования на примере реализации проекта «Техники муниципального развития» / А.В. Сычев, О.А. Сычёва // Сибирский экономический вестник. – 2016. – №2. – С. 57–65.

Тесаловская Владислава Евгеньевна – студентка ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет», Вологда, Россия

Советова Надежда Павловна – канд. экон. наук, доцент ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет», Вологда, Россия

Аксютинa Светлана Васильевна – канд. экон. наук, доцент ФГБОУ ВО «Вологодский государственный университет», Вологда, Россия
