

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.03.04
Государственное и муниципальное
управление

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА
на тему

**«Роль информационной политики в деятельности органов
исполнительной власти Пензенской области»**

Студентка гр.12ЭГ1

А.Р. Хамзина

Руководитель
д.с.н., профессор

В.П. Воробьев

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

В.Н. Ретинская

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2016

Содержание

<u>Введение</u>	3
<u>1 Основы информационной политики органов государственной власти</u>	6
<u>1.1 Информационное общество и информационная политика</u>	6
<u>1.2 Нормативно-правовые основы информационной политики в функционировании современного государства</u>	10
<u>1.3 Роль информационной политики в деятельности органов власти</u>	17
<u>2 Анализ эффективности информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области</u>	26
<u>2.1 Организационно-правовые основы реализации информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области</u>	26
<u>2.2 Регион-центр как механизм взаимодействия власти и гражданского общества</u>	315
<u>2.3 Сущность концепции открытости органов исполнительной власти. Анализ открытости органов исполнительной власти Пензенской области</u>	39
<u>3. Проблемы совершенствования информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области</u>	52
<u>Заключение</u>	64
<u>Список использованных источников</u>	70
<u>Приложения</u>	76

Введение

Актуальность темы выпускной квалификационной работы. Информация и информационные технологии всегда были и до сих пор остаются фундаментом развития современного общества. При этом революционные изменения технологий обработки информации, так называемые информационные революции, происходившие на всех этапах развития человечества, кардинальным образом преобразовывали не только отдельные общественные отношения, но и само общество.

Бурное развитие научно-технического прогресса в XIX и XX веках привело к тому, что только за последние 100 лет произошло как минимум три информационных революции, что в свою очередь привело к формированию современного цифрового информационного мира.

Информация в настоящее время является одним из наиболее важных ресурсов в системе государственного управления. Невозможно переоценить значение информации и в бизнесе — обладание ею создает состояния ее владельцам, а недостаток информации или ее неправильная интерпретация разрушает крупные финансовые корпорации [45, с.75].

Развитию информационной сферы сегодня уделяется огромное значение на всех уровнях. С одной стороны, в современном информационном пространстве не представляется возможным принятие эффективных решений без системы анализа и оценки данных, изучения текущих тенденций, моделирования вариантов развития событий.

С другой стороны, грамотное направление информационного потока обеспечивает поддержку принимаемым политическим и экономическим решениям, формирует общественное мнение по тем или иным вопросам. Недооценка значения качественной информационной работы с населением, неспособность донести до сознания граждан цель и стратегию государственной политики вполне может сыграть отрицательную роль. Государственная информационная политика является неотъемлемой категорией внешней и внутренней политики страны. Успехи или

неудачи информационной политики воздействуют на все сферы жизни общества и государства. На фоне всевозрастающей интенсивности развития информационной инфраструктуры и интеграции в мировое информационное пространство с каждым днем эффективность функционирования политических и экономических институтов социума все больше зависит от качества информационной среды [34, с. 553-556]. Сегодня информационная инфраструктура, информационные ресурсы стали ареной межгосударственной борьбы за мировое лидерство, достижение противоборствующими странами определенных стратегических и тактических политических целей. Сложно представить возможность реализации государственных функций без четко отлаженной государственной информационной политики, в рамках которой заложены основы для решения таких задач, как формирование единого информационного пространства России и ее вхождение в мировое информационное пространство, обеспечение информационной безопасности личности, общества и государства, формирование демократически ориентированного массового сознания, становление отрасли информационных услуг, расширение правового поля регулирования общественных отношений, в том числе связанных с получением, распространением и использованием информации.

Большинство ученых-правоведов сходятся в том, что информация и информационные технологии не только являются важным социальным ресурсом, но и становятся подлинной движущей силой геополитического, экономического, технического и культурного развития современного общества, являются гарантами демократии и законности.

При этом важно понимать, что наравне со всеми преимуществами, новыми решениями и широкими возможностями информационное общество несет с собой новые проблемы, риски и угрозы. Информационные и компьютерные технологии нейтральны, а информационное общество, как и любое другое, не идеально.

В современном мире информация и информационные технологии используются не только как орудие совершения преступлений, но и являются полноценным оружием, используемым в так называемых информационных войнах, разворачивающихся в настоящее время на мировой политической арене.

Для того чтобы в полном объеме реализовать все возможности информационного общества и минимизировать при этом его проблемы, современное государство должно решать целый комплекс задач: по выработке адекватной государственной политики, по обеспечению надлежащего правового регулирования и эффективной реализации управленческих решений в данной сфере.

Объект исследования: органы исполнительной власти Пензенской области.

Предмет исследования: информационная политика государства.

Цель выпускной квалификационной работы: анализ роли информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

1. Рассмотреть сущность информационного общества и информационной политики.
2. Рассмотреть роль информационной политики в деятельности органов власти.
3. Рассмотреть нормативно-правовые основы информационной политики государства.
4. Провести анализ эффективности информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области.
5. Разработать рекомендации по совершенствованию информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области

Информационной базой послужили методологические материалы, учебная, научная, методическая литература по рассматриваемому вопросу, проблемные статьи в средствах массовой информации, электронные ресурсы удаленного доступа, статистические данные.

Для того чтобы достичь поставленной цели, были использованы следующие методы: изучение монографических публикаций и статей, сравнительный метод, аналитический метод.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

1 Основы информационной политики органов государственной власти

1.1 Информационное общество и информационная политика

На сегодняшний день существует несколько определений «информационной политики». Все они достаточно интересны и в той или иной степени отражают суть понятия и представления своих авторов о данной сфере. В своей работе, чтобы избавиться от разночтений, мы использовали следующую трактовку: информационная политика – это ряд целенаправленных действий, связанных с внедрением определенных информационных положений в сознание различных социальных групп и позволяющих сформировать и защитить положительный образ конкретного органа власти в целом, а также его руководства, и в первую очередь высшего руководящего лица [41, с. 14].

По мнению Журавлевой И.А., такое определение позволяет сформулировать структурно-функциональную модель информационной политики (рисунок 1).

Автор указывает, что данная модель включает несколько взаимосвязанных элементов, основным из которых является идеологический блок (или миссия) организации, выступающий содержательной базой для осуществления любой информационной деятельности. Следом за этим блоком, вырабатываемым на стратегическом уровне управления, идет адаптация и постановка конкретных задач для различных целевых групп, являющихся объектами информационного воздействия [29, с. 137].

Поскольку основная цель, которая ставится при формировании информационной политики, состоит в обеспечении эффективности управления, то, исходя из этого, отбор целевых групп строится на основе их влияния на достижения данной цели.

После постановки задач для различных целевых групп информационная политика предусматривает определение форм контактов (и каналов

коммуникации), которые позволили бы осуществить донесение необходимых сообщений до каждой из этих групп, а также адекватных методов воздействия.



Рисунок 1 – Структура информационной политики [29, с. 136]

Заключительным элементом является контрольно-координационная функция, основная задача которой состоит в распределении объемов внимания к каждой группе и оценки эффективности применяемых методов воздействия.

Такая модель позволяет выделить несколько функциональных и содержательных блоков, которые требуют достаточно жесткой регламентации.

На уровне идеологического блока речь идет о четком оформлении, с одной стороны, ценностей, на основе которых строит свою работу орган власти (при этом речь может идти не столько об идеологии, сколько о том, какими чертами, имиджем должна обладать власть), а с другой – как эти ценности должны быть адаптированы к специфике различных целевых групп.

Следующие блоки фиксируют специфику тех видов деятельности, которые направлены на оформление и распространение этих ценностей (имиджевых

характеристик) до различных целевых групп. При этом можно выделить отдельные функции, которые необходимы для реализации информационной политики. К их числу относятся «планирование», «производство сообщений», «распространение», «анализ эффективности», «координация и контроль» [29, с. 138].

В самом общем виде систему реализации информационной политики можно рассматривать в виде повторяющихся циклов выполнения данных видов деятельности (рисунок 2).



Рисунок 2 – Функциональный цикл осуществления информационной политики [29, с. 138]

Сегодня реализация стратегических планов развития территорий во многом зависит от того, насколько качественно будет выстроена публичная политика органа власти. Если мы говорим о реализации проектов, программ, направленных на повышение качества жизни, то все они сегодня носят односторонний характер, затрагивая лишь материальную сторону жизни. Тем не менее, понятно, что без учета общественного мнения населения, без выстраивания системы информационного взаимодействия с конкретными целевыми группами, мы будем постоянно сталкиваться с ростом социальной напряженности, проходящим на фоне социальных, экономических, межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Вполне очевидно, что без решения этих вопросов проблематичным

выглядит и движение в сторону повышения качества жизни населения, что является основной задачей органа власти. Таким образом, речь идет о разработке технологий управления информационной политикой органов власти, которая была бы направлена на продвижение и принятие новых проектов и предложений различными целевыми группами, с одной стороны, и создавала бы предпосылки для формирования устойчивых легитимных моделей поведения и отношений, основанных, прежде всего, на патриотических ценностях – с другой [34, с. 556].

Несмотря на то, что уже весьма продолжительное время понимание необходимости решения данных проблем существует, вопрос о том, зачем это власти, в частности – регионам, до сих пор остается открытым.

Существуют следующие задачи, которые может решать регион, управляя своей информационной политикой [Соловьев]:

Задачи оперативного управления:

1. Сохранение социально-экономической и политической стабильности.
2. Обеспечение эффективности реализации управленческих решений.
3. Привлечение инвестиций.

Задачи стратегического управления:

1. Формирование лояльности населения к власти, региону.
2. Формирование патриотических ценностей и образа жизни, основанного на них.

В свою очередь, решение этих задач подразумевает под собой осуществление долгосрочного, комплексного информационного воздействия и, соответственно, включение информационной составляющей в стратегии развития региона.

Возникает вполне закономерный вопрос – почему, при всей ее необходимости, очень немногие регионы занимаются формированием и управлением информационной политикой?

В первую очередь, это недостатки нормативно-правовой базы, как на федеральном уровне, так и на региональном.

Другая, немаловажная причина состоит в том, что сегодня нет адекватной организационной модели формирования и управления информационной политикой, особенно если рассматривать ее как элемент общей стратегии развития региона. Фактически во всех крупных и средних регионах есть пресс-службы

(пресс-секретари) или отделы по связям с общественностью. Однако существующие структуры работают только на решение задач оперативного управления. В определенном смысле они – «пожарная команда», чья деятельность в основном состоит в быстром реагировании на связанные с работой областной администрации проблемы.

Говорить здесь о комплексном решении стратегических задач не приходится. При этом причины не в уровне квалификации данных специалистов, а в той организационной модели и текущих задачах, которые перед ними ставятся [42, с.54].

1.2 Нормативно-правовые основы информационной политики в функционировании современного государства

Очевидно, что глобальная информатизация общества требует полноценного и своевременного правового урегулирования возникающих новых информационных отношений, а это в свою очередь обуславливает необходимость создания и совершенствования соответствующей правовой базы.

В Российской Федерации правовую основу легитимации информационных правоотношений составляет ныне действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. [1], которая не только имеет специальные нормы о праве на информацию [1, ст. 42], но и провозглашает принципы свободы информации [1, ст. 24], идеологического плюрализма [1, ст. 13], свободы СМИ [1, ст. 29].

Эти конституционные установления, как видится, служат идеальной правовой основой развития в России информационных отношений.

Базовым правовым актом, развивающим положения Конституции Российской Федерации о праве на информацию, является Федеральный закон № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» [11] (далее – Закон об информации). При этом данный закон не только детализирует конституционные принципы правового регулирования

информационных правоотношений, но и как зеркало отражает современную политику государства в информационной сфере.

Например, в своем старом виде он и в содержании, и в самом названии отражал целевую установку государства на активизацию процессов информатизации – процессов построения и развития телекоммуникационной инфраструктуры, формирования и использования информационных ресурсов.

В свою очередь последовательная реализация политики масштабной информатизации, постепенно сформировала потребность в дальнейшем совершенствовании информационного законодательства, и, как следствие, существенно обновленный закон об информации, информационных технологиях и о защите информации 2006 года ориентирован на решение уже совсем других задач.

Исходя из анализа его содержания, становится ясно, что приоритетным направлением в государственной политике в период его принятия являлось придание правового статуса государственным и муниципальным информационным системам (уже созданным информационным ресурсам), вполне очевидны и первые шаги государства в направлении правового регулирования использования информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

В то же время, по мнению экспертов, Закон об информации, преимущественно используя административно-правовые методы государственного управления, не только не развивает информационные отношения, основанные на конституционных принципах свободы информации, но и в определенной степени ограничивает их развитие в интересах осуществления государственного контроля в информационной сфере [27, с.77].

Более того, если же говорить о новых статьях Закона об информации, введенных в него в 2012-2013 годах, можно вполне отчетливо отметить смещение центра внимания государства в сторону обеспечения информационной безопасности. Такие выводы напрямую подтверждаются и иными активно издаваемыми в последние годы правовыми актами, направленными на решение различных вопросов информационной безопасности [11].

Анализируя текущее состояние международной и отечественной информационной сферы, а также общие тенденции ее развития, мы можем сделать

прогноз о том, что в среднесрочной перспективе спрос общества на развитие правовых механизмов обеспечения информационной безопасности, в том числе на развитие механизмов, обеспечивающих безопасность информационных прав личности, будет существенно повышаться [31, с. 28].

Права человека в информационной сфере – информационные права, не являясь приоритетным направлением современной государственной политики в информационной сфере, в то же время являются ее центральным звеном, а правовая база, обеспечивающая реализацию данных прав, достаточно широка.

Законодательную основу реализации информационных прав человека, помимо вышеуказанного закона, составляют специализированные федеральные законы: «Об обязательном экземпляре документов» [6], «О библиотечном деле» [7], «Об архивном деле в Российской Федерации» [9], соответствующие региональные законы. Достаточно большой объем норм, касающихся реализации информационных прав человека, содержится в гражданском законодательстве, в части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации [3, ст. 5496].

Большинство из вышеуказанных законов являются старейшими информационными правовыми актами современной России, при этом они постоянно обновляются и приводятся в соответствие с современным информационным законодательством и текущими задачами государственной политики.

Говоря о законах, обеспечивающих реализацию информационных прав человека, нельзя не упомянуть и о законах в той или иной степени эти права ограничивающие.

Федеральные законы «О государственной тайне» [5], «О коммерческой тайне» [8] и «О персональных данных» [12] до сих пор очень далеки от идеальных и достаточно часто подвергаются критике, как со стороны правоприменителей, так и со стороны ученых правоведов.

Хотелось бы остановиться на более узком смысле понятия «права на информацию» – праве граждан на доступ к информации, находящейся в ведении органов государственной и муниципальной власти.

Принятый в декабре 2007 г. Федеральный закон № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации» [13] не

только дал развернутое законодательное понимание ст. 123 Конституции РФ [1], гарантирующей гласность судопроизводства и открытость судебных процессов, но и послужил юридической основой для разработки и принятия Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [14].

В свою очередь, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» стал отправной точкой для формирования и реализации одного из самых приоритетных на сегодняшний день векторов развития государственной политики в информационной сфере – электронного правительства, электронных государственных услуг, открытого правительства, открытых государственных данных.

И если в рамках электронного правительства ставится исключительно техническая, административная, информатизационная цель повышения эффективности государственного управления путем максимально широкого внедрения информационных технологий в деятельность органов власти: создание и взаимная интеграция государственных информационных систем, внедрение электронного документооборота, создание системы электронного межведомственного взаимодействия, организация предоставления государственных услуг в электронном виде и др.

То перед открытым правительством стоит совсем другая политическая и социальная цель – создание информационных площадок и информационных инструментов для формирования активного гражданского общества, общества так называемой электронной демократии.

Как справедливо отмечает Дзидзоев Р.М., теория открытого правительства противостоит традиционной модели управления, основанной на иерархической системе принятия решений и передачи информации, неспособной решать сложные социальные и экономические задачи.

В рамках открытого правительства создаются новые для России механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и исполнительной власти.

Открытое правительство также предполагает формирование инфраструктуры открытых данных как специального способа публикации информации в формате, пригодном для последующей обработки и анализа, так называемом «машиночитаемом формате» [27, с. 78].

Все эти технологии электронного и открытого правительств являются информационно-политическими механизмами приобщения к государственному управлению широких слоев экспертов, общественных деятелей, граждан, занимающих активную гражданскую позицию.

Таким образом, не случайно развитие законодательства о доступе граждан к информации, находящейся в распоряжении органов власти, развитие идей открытого правительства сегодня повсеместно в международной практике рассматривается в качестве общепринятого стандарта деятельности современного демократического государства [39, с. 22].

Следует отметить, что легитимация права на информацию связана не только с закреплением информационных прав и свобод в законодательстве, с уяснением места и роли этого права в системе других прав человека, но и с обеспечением гарантий перехода от общей нормативной категории к субъективному праву конкретного индивида.

Именно на данном этапе реализации права на информацию в современной России и проявляется большинство проблем, с которыми ежедневно сталкиваются как государственные органы, так и простые граждане [22, с. 18].

Безусловно, актуальным, важным и приоритетным направлением, с точки зрения необходимости совершенствования деятельности государственного аппарата в части реализации субъективных прав граждан, является направление развития электронных государственных услуг.

При этом при решении практических вопросов организации предоставления государственных услуг в электронном виде возникает достаточно много различных проблем [25, с. 188].

Самостоятельным направлением государственной политики в информационной сфере, также имеющим трудности в реализации, является проблема обеспечения юридической значимости электронного документооборота.

Несмотря на то, что соответствующие законы «Об электронной подписи» [16] действуют с 2002 года, до сих пор весьма затруднена организация практического использования электронных документов, подписанных электронной цифровой подписью [26, с. 93].

Еще одним направлением осуществления государственной информационной политики, связанным с реализацией информационных прав и свобод, является правовой статус средств массовой информации, устанавливаемый в Российской Федерации законом «О средствах массовой информации» [4].

В последнее время все больше внимания со стороны исследователей привлекает проблема поиска политико-правовых технологий и механизмов защиты от информации, распространяемой в СМИ и способной оказать деструктивное воздействие на личность, общество и государство, в том числе, возрождения такого инструмента государственного контроля в информационной сфере, как цензура [43].

При этом многие авторы сходятся на мысли о том, что возрождение цензуры не совместимо с конституционным принципом свободы массовой информации [39, с. 25].

Мы можем говорить о том, что наиболее перспективными в современных политических и правовых условиях являются механизмы совершенствования юридической ответственности за злоупотребление свободой массовой информации, развитие различных форм саморегуляции в деятельности российских СМИ, а также развитие технологий общественного контроля над их деятельностью.

Подобные формы вполне способны эффективно защищать личность и общество от недостоверной информации, от манипулирования сознанием и, в то же время, носят правовой характер, отвечают требованиям демократического государства, основанным на принципах законности, гласности, плюрализма политических идеологий и свободы массовой информации [31, с. 26].

Актуальным, резонансным, но в то же время наименее целостным и развитым направлением государственной политики в информационной сфере является направление государственного регулирования технологической

инфраструктуры информационно-телекоммуникационной сети Интернет, ее виртуального пространства.

Ежедневная аудитория активных пользователей сети Интернет составляет порядка 50% граждан страны, фактически жизнь современного человека динамично перемещается из реального пространства в виртуальное.

При этом с точки зрения юридической специфики отношений, возникающих в связи с существованием и практическим применением сети Интернет, она все еще остается мало изученной, а ее правовое регулирование все еще отстает от реальных потребностей государства и общества [44, с.18].

Абсолютно все рассмотренные направления государственной политики в информационной сфере, а также регулирующие данную сферу федеральные законы в той или иной степени затрагивают отношения, возникающие в сети Интернет. В то же время вся эта огромная совокупность разрозненных правовых норм порождает массу пробелов и проблемных мест в регулировании сети Интернет, требующих комплексного системного решения [43].

Необходимость развития законодательства о сети Интернет обусловлена в том числе и необходимостью обеспечения защиты авторских прав и интеллектуальной собственности, регулируемых уже упоминаемой четвертой частью Гражданского кодекса Российской Федерации и ставших очень уязвимыми в условиях глобализации информационного пространства [3].

Серьезным шагом, сделанным в направлении защиты авторских прав, стало создание в судебной системе Российской Федерации Суда по интеллектуальным правам – специализированного суда, рассматривающего в пределах своей компетенции дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций [2].

Спектр направлений реализации государственной политики в информационной сфере более чем широк, а ее правовая база весьма далека от совершенства. В то же время, очевидно, что информационное законодательство РФ отражает и текущие приоритеты российского государства в регулировании информационных отношений и динамику их изменений [41, с. 15].

При этом изменения в правовом регулировании информационной сферы обусловлены не только изменениями в непосредственно информационных отношениях, но и изменениями в отношениях смежных сфер общественной жизни.

Как правило, эти отношения тем или иным образом затрагивают информацию и информационные технологии либо как объекты, на которые направлены субъективные права и юридические обязанности участников этих отношений, либо как инструменты реализации их прав.

Особо хотелось бы подчеркнуть, что цели реализации государственной политики в информационной сфере могут быть достигнуты лишь путем последовательного и опережающего развития отечественного информационного законодательства, с обязательным соблюдением конституционных принципов, а также с учетом необходимости дальнейшей интеграции в международное информационное и правовое пространство [44, с. 20-21].

1.3 Роль информационной политики в деятельности органов власти

Стратегия государства в отношении гражданского общества, которая реализуется в деятельности PR-служб органов государственной власти проявляется, прежде всего, в виде определенной информационной политики. Эта политика в настоящее время приобрела огромное значение в деятельности органов государства, прежде всего в связи с вступлением человечества в новую фазу развития – информационное общество [32, с. 52]

Существующие сегодня процессы государственного управления в нынешнем их понимании – это прежде всего последовательное осуществление выработки и принятия решений, надлежащая организация выполнения принятых решений, координация хода работ по их выполнению и, наконец, контроль выполнения. И стадии этих процессов немыслимы без информационного сопровождения. Процесс государственного управления основывается на стадиях сбора, передачи и обработки информации. Обеспечение органов государственной власти

статистической, прогнозной, аналитической информацией является неперенным условием нормального функционирования государственного механизма, в то время как недостаток или избыток информации, ее недостоверность, необъективность и несвоевременность могут привести к принятию неоптимальных решений и непредсказуемым негативным, а порой и катастрофическим последствиям.

Очевидно, что «сырьевой» базой, стратегическим ресурсом, основополагающим вектором в определении и разработке направлений в управленческой деятельности для государственной власти является социально-значимая информация. И связи с общественностью в этом плане выступают индикатором социально-значимой информации применительно к деятельности органов власти. И эта миссия в условиях развития информационного общества несоизмеримо и постепенно возрастает. Современные средства связи, получения, обработки и распространения информации сформировали качественно новые возможности функционирования индивида и общества в условиях необратимой глобализации человечества.

При этом всем сопутствующим процессам данной глобализации (экономическим, политическим) тон задает именно информационная глобализация. Она дает импульс (желательный или нежеланный, но необратимый) импульс объединения существующих, в том числе и национально-государственных информационных систем в единую глобальную информационную инфраструктуру. Оптимизация информационных процессов, усиление роли коммуникативных факторов и целенаправленных управленческих воздействий повышает поступательность эволюции общества и человека. Не подлежит сомнению ведущая роль информации в организации и регулирования частной и общественной жизнедеятельности, значение информации как самой эффективной формы создания, закрепления и распространения знаний и представлений, наконец, совершенно ясна роль информации как эффективного инструмента управления [32, с.54-55].

Непосредственная работа с информацией на профессиональном уровне привлекает все большее число людей, а сама информация выступает источником интенсификации и гармонизации общественного развития. По своей сути: все управленческие процессы представляют собой процесс поиска, фиксации, анализа,

оценки, использования и распространения информации, связанной с отражением, познанием и преобразованием различных форм жизнедеятельности социума.

Взаимодействие между людьми, обменивающимися различными видами социальной информации, происходит в процессе коммуникации.

Современное информационное общество активно меняется и трансформируется. Информация и общение в современном мире все больше и больше вплетаются в жизнь наших современников. Мы живем в век информационных технологий и информационная политика страны или того или иного управленца, в целом, играет ключевую роль в построении успешной управленческой политики.

Сегодня реализация стратегических планов развития территорий во многом зависит от того, насколько качественно будет выстроена публичная политика органа власти.

Если мы говорим о реализации проектов, программ, направленных на повышение качества жизни, то все они сегодня носят односторонний характер, затрагивая лишь материальную сторону жизни.

Тем не менее, понятно, что без учета общественного мнения населения, без выстраивания системы информационного взаимодействия с конкретными целевыми группами, мы будем постоянно сталкиваться с ростом социальной напряженности, проходящим на фоне социальных, экономических, межнациональных и межконфессиональных конфликтов. Вполне очевидно, что без решения этих вопросов проблематичным выглядит и движение в сторону повышения качества жизни населения, что является основной задачей органа власти.

На рисунке представлены результаты

На рисунке 3 показано, что основное внимание руководители и сотрудники региональных органов власти уделяют решению оперативных задач – сохранению социально-экономической и политической стабильности, а также формированию имиджа своей территории. В свете тех проблем, с которыми сегодня сталкиваются областные органы власти, такой результат вполне закономерен.



Рисунок 3 – Наиболее важные задачи, которые стоят сегодня перед регионами в информационной сфере [42, с.46]

В связи с этим, логичным является и список тех задач, которые необходимо ставить перед структурой, которая должна отвечать за формирование и управление информационной политикой области (рисунок 4) [42, с.46].

Первое место здесь делят «информирование целевых групп о деятельности органа власти» и «формирование и поддержка положительного имиджа органа власти» – по 67,4%.



Рисунок 4 – Какие основные задачи должна выполнять структура, отвечающая за управление информационной политикой [42, с.77]

Фактически, все население является объектом информационной политики. Тем не менее, полученные данные позволяют зафиксировать наиболее приоритетные группы.

На рисунке 5 представлено. Вполне понятно, что первое место здесь занимают средства массовой информации (рисунок 5). Это связано не только с тем, что СМИ выступают одним из своеобразных «источников угроз», а прежде всего тем, что пока они продолжают сохранять за собой роль основного канала коммуникации с различными целевыми группами.

К числу объектов информационной политики можно отнести и «неинституциональные» группы. В частности:

1. Молодежь;
2. Пенсионеры;
3. Рабочие;
4. Электоральные группы;
5. «Бюджетная интеллигенция».



Рисунок 5 – На какие целевые группы должна быть направлена информационная политика органа власти [42, с.47]

На рисунке 6 представлена схема реализации информационной политики.

На основе стратегического представления о целях деятельности органа власти в целом, формулируются и задачи информационной политики. В свою очередь проводится анализ состояния объектов воздействия, результаты которого выступают основой для разработки планов, конкретных проектов и мероприятий в информационной сфере, а после этого происходит подготовка и распространение необходимых сообщений (в различных форматах).

В «идеале» за каждую из этих функций (либо за каждый объект воздействия) должен отвечать конкретный исполнитель. Однако, на практике все далеко не так.

На уровне работы пресс-службы автор выделил следующие основные функции [42, с.47-49]:

1. Производственная – подготовка информационных и информационно-аналитических материалов.

2. Аналитическая – сбор и анализ информации о деятельности СМИ (мониторинг), отчасти о состоянии различных целевых групп, и подготовка на основе проведенного анализа отчетов.

3. Коммуникативная – осуществление внутренней (внутри своей организации – например, информирование руководства) и внешней (распространение информации для журналистов, представителей общественных и политических организаций, населения и т.п.) коммуникации.

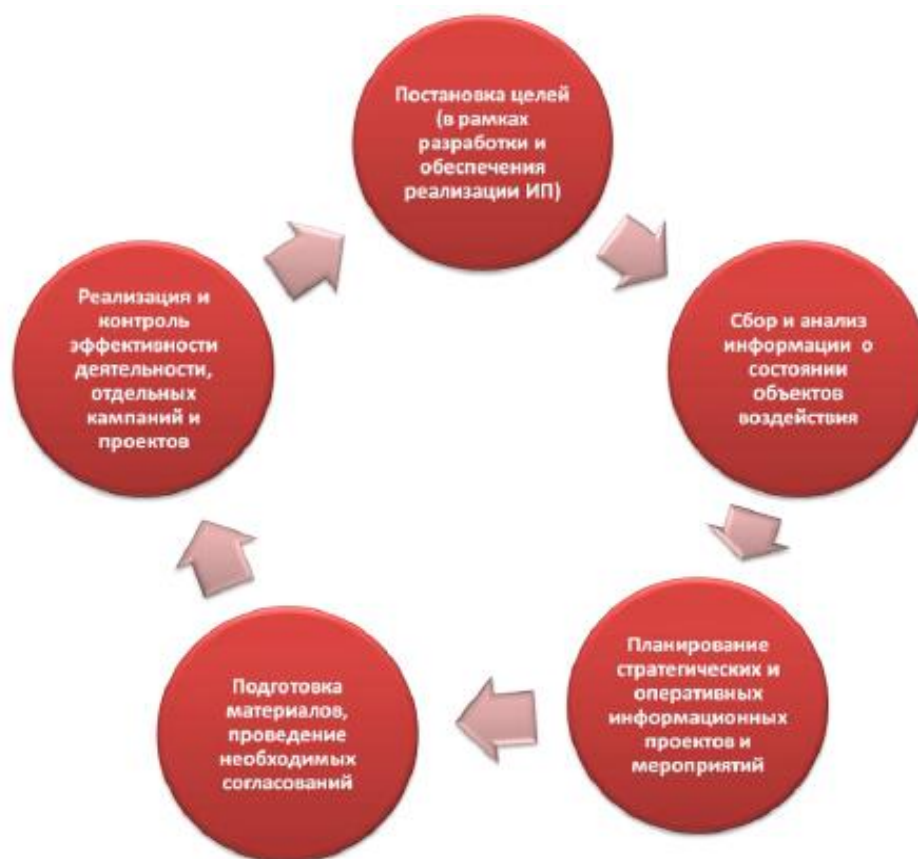


Рисунок 6 – «Идеальная» функциональная модель реализации информационной политики органа власти [42, с. 49]

4. Организационная – подготовка и реализация информационных мероприятий (брифинги, пресс-конференции, выступления руководства в СМИ и т.п.).

5. Управленческая – организация работы пресс-службы.

На уровне специалистов по работе с молодежью и НКО автор сформулировал следующие функциональные блоки:

1. Обеспечение взаимодействия. Сюда мы отнесли функции, связанные с различными формами взаимодействия с молодежью и молодежными организациями, начиная с проведения различных конференций и семинаров, заканчивая формированием молодежных движений.

2. Нормативно-правовой. Этот блок включает в себя разработку проектов постановлений и документов, направленных на совершенствование взаимодействия.

3. Аналитический. В этом блоке Соловьев С. Г. объединил функции, связанные, с одной стороны, со сбором и анализом информации о состоянии различных молодежных групп и организаций, оценкой эффективности реализуемых программ и т.п. С другой – анализ существующей практики (программ, проектов) работы с молодежью.

4. Программный. Уже, исходя из названия этого блока, понятно, что здесь представлены функции, связанные с разработкой программ и проектов, способствующих реализации основных направлений молодежной политики (в том числе и патриотической тематики).

Что касается информационно-аналитических служб, то здесь был получен следующий список:

1. Обеспечение и реализация информационной политики.
2. Реализация аналитической деятельности.
3. Обеспечение подготовки и принятия управленческих решений руководства.
4. Взаимодействие с представителями общественных и прочих организаций.
5. Взаимодействие со СМИ.
6. Реализация информационной деятельности.
7. Деятельность, связанная со сбором информации.
8. Систематизация собираемой информации.

Государственный аппарат выступает сегодня в роли мощнейшего не только потребителя, но и источника социально и экономически значимой информации. Эта специфическая особенность государственного аппарата должна учитываться при разработке концепции его реформирования и мер по борьбе с коррупцией в сфере государственного управления. Отсутствие в органах государственной власти четкого порядка использования и предоставления в вышестоящие органы и, что самое главное, общественности информации, поступающей в распоряжение конкретным должностным лицам, является одной из основных причин низкой эффективности государственного управления и распространения коррупции в этой сфере. Поэтому четкое законодательное регулирование вопросов создания, использования и распространения информации в этих структурах и обязательность

внедрения в их деятельность новых информационных технологий является действенной мерой повышения эффективности работы аппарата [42, с. 53].

2 Анализ эффективности информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области

2.1 Организационно-нормативные основы реализации информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области

Важным уровнем реализации информационной политики является региональный уровень. На данном уровне существует своя система организационно-нормативного обеспечения государственной информационной политики. Эта система рассмотрена нами на примере Пензенской области.

Направляет, координирует и контролирует деятельность по осуществлению информационной политики в Пензенской области Департамент информационной политики и средств массовой информации Пензенской области. Департамент информационной политики и средств массовой информации Пензенской области (далее – Департамент) является исполнительным органом государственной власти Пензенской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в пределах полномочий Пензенской области, установленных федеральным законодательством и законодательством Пензенской области, в сфере средств массовой информации, полиграфии и массовых коммуникаций.

Департамент создается в соответствии со структурой исполнительных органов государственной власти Пензенской области.

Полное наименование Департамента: Департамент информационной политики и средств массовой информации Пензенской области [21].

Описание организации:

Уровень: Уровень субъекта РФ

Тип: Федеральный орган государственной власти (орган государственной власти субъекта РФ, орган местного самоуправления)

Бюджет: Бюджет Пензенской области

Вышестоящая организация: Правительство Пензенской области

Административная принадлежность: Правительство Пензенской области.

Вид деятельности: Деятельность органов государственной власти субъектов (республик, краев, областей), кроме судебной власти, представительств субъектов Российской Федерации при Президенте Российской Федерации

Департамент информационной политики и СМИ предоставляет государственную услугу по информированию населения Пензенской области о социально-экономической и общественно-политической ситуации в регионе, о деятельности Правительства Пензенской области, органов государственной власти Пензенской области через подведомственные государственные учреждения в сфере печати и средств массовой информации, а также через иные печатные средства массовой информации.

На рисунке 7 представлена структура Департамента информационной политики и СМИ Пензенской области.

Департаментом информационной политики и СМИ Пензенской области осуществляется координация работы регион-центров — общественных приемных исполнительных органов государственной власти Пензенской области при редакциях районных газет, организационное и методическое сопровождение их деятельности.

Кроме того, Департаментом осуществляется мониторинг ситуации с водоснабжением, состоянием дорог, сохранением поголовья крупного рогатого скота в населенных пунктах Пензенской области. Информация по выявленным проблемам предоставляется соответствующим исполнительным органам государственной власти для последующего решения [21].

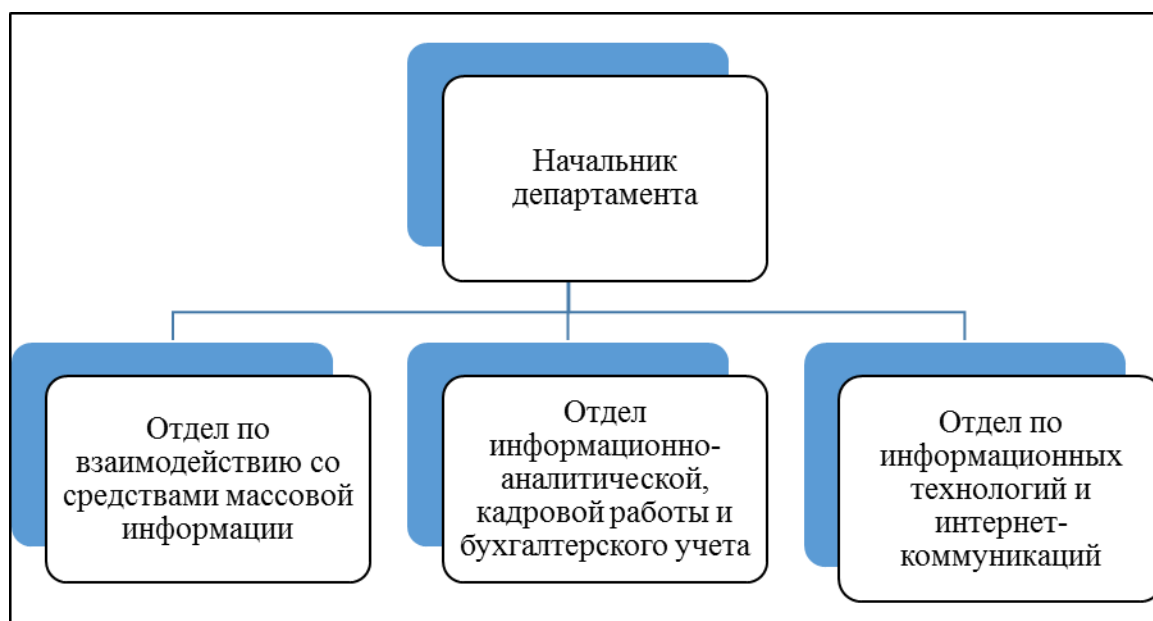


Рисунок 7 – Структура Департамент информационной политики и СМИ [35]

Департаментом осуществляется подготовка аналитических материалов, обзоров СМИ для представления Губернатору и в Правительство Пензенской области. Проводится мониторинг, анализ и обобщение материалов средств массовой информации, сети Интернет о социально-экономической и общественно-политической ситуации в Пензенской области, о деятельности Губернатора и Правительства Пензенской области, исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области [21].

На рисунке 8 представлена структурная модель реализации информационной политики государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области.

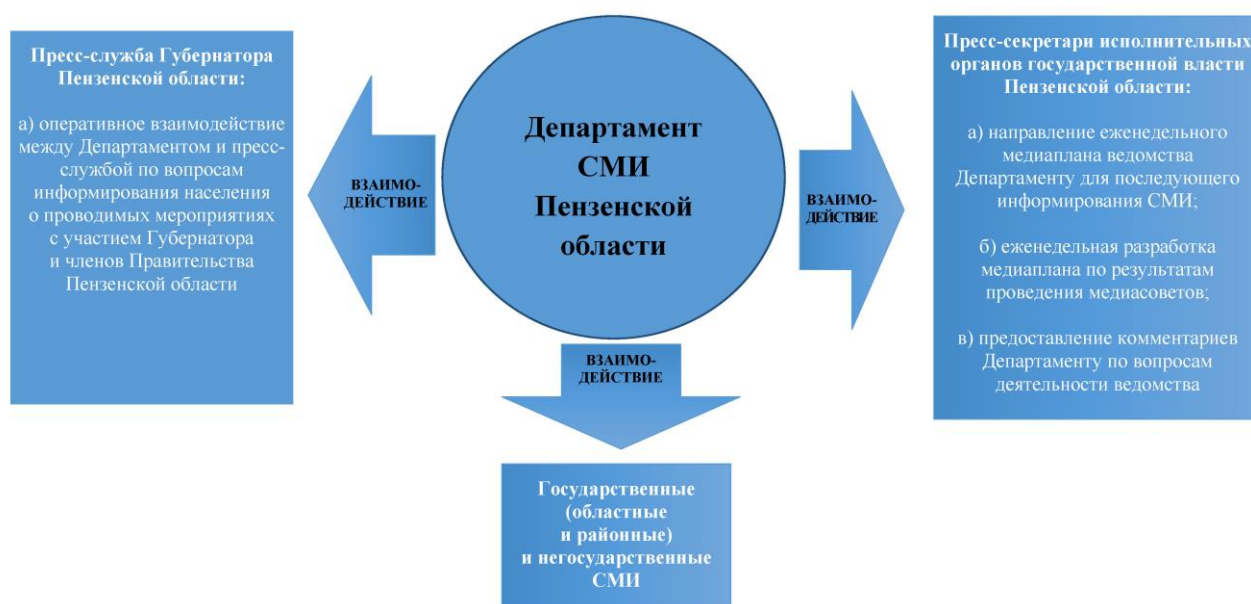


Рисунок 8 – Структурная модель реализации информационной политики государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области [35]

Помимо указанных на рисунке 8 направлений деятельности Департамент [35]:

а) ежегодно проводит фестиваль СМИ Пензенской области «А мы из Пензы»;

б) отвечает за организацию участия пензенских журналистов во Всероссийском фестивале «Вся Россия»;

в) отвечает за наполнение сайта Правительства Пензенской области:

1) размещение планов мероприятий в рамках недельного медиаплана;

2) размещение информации, предоставляемой пресс-службой Губернатора;

3) размещение информации, предоставляемой пресс-секретарями исполнительных органов государственной власти Пензенской области;

г) ежедневно проводит мониторинг информационной составляющей Пензенской области, вычлняя позитивные направления и определяя их как основные;

д) строит свою работу на поддержании и представлении Пензенской области на информационной площадке как региона с максимальным уровнем развития в различных сферах; исходя из этого, Департамент ставит задачу в поиске уникального контента (наполнения) для дальнейшего предоставления как в региональных СМИ, так и для журналистов федерального уровня.

В 2015 году в ответ на общественный резонанс в электронных и печатных СМИ Пензенской области широко транслировались комментарии по следующим темам [35]:

- обеспечение продовольственной безопасности населения и импортозамещение продукции (в частности, разработка и реализация программ по производству и переработке сельскохозяйственной продукции и созданию новых направлений пищевой продукции, вовлечение в этот процесс ЛПХ и малого

бизнеса, а также широкое обсуждение проекта программы импортозамещения продукции);

- обеспечение населения доступным молоком (в частности, увеличение объемов и расширение ассортимента молочной продукции местных производителей, а также внедрение мероприятий по стабилизации цен на молочные продукты);

- организация транспортного сообщения (в частности, сохранение троллейбусного парка Пензы и возобновление троллейбусного сообщения в областном центре, а также сохранение пригородного железнодорожного сообщения на территории области по всем направлениям).

Кроме этого, в ходе информационной работы в пензенских СМИ выходили информационные и аналитические материалы, посвященные деятельности Правительства, министерств и ведомств региона. С целью разъяснения наиболее актуальных общественных вопросов сотрудниками Департамента в 2015 г. были организованы пресс-конференции и брифинги на следующие темы:

- О молодежной хоккейной команде (Рябов А.);
- О введении системы лицензирования управляющих компаний (Ширшина И.);
- Пресс-подход к главе Росавтодор (Старовойт Р.);
- О росте цен на продукты питания (Орел В.);
- Об итогах социально-экономического развития региона (Шеменев С.);
- Об итогах визита в Турецкую Республику губернатора Пензенской области и др [35].

В 2015 г. Департаментом обеспечена работа средств массовой информации (электронные, печатные, телевидение) на 1203 мероприятиях, проводимых на территории Пензенской области. Из них 28 мероприятий с участием Губернатора Пензенской области (21 – на территории Пензенской области, 7 – за её пределами).

За отчетный период на официальном сайте Правительства Пензенской области размещено 175 новостных сообщений, 32 из которых о деятельности Губернатора Пензенской области В.К. Бочкарева. В разделе «Планы работы» на

официальном сайте Правительства Пензенской области регулярно размещались недельные планы работы Правительства Пензенской области [36].

Продолжаются организованные Департаментом заседания координационного медиасовета с участием пресс-секретарей исполнительных органов государственной власти Пензенской области, на которых обсуждаются текущие планы на предстоящую неделю, выбираются приоритетные события для освещения и, таким образом, формируется единая информационная политика. Кроме этого, обсуждается реализация мероприятий в рамках информационных карт по сопровождению Указов Президента РФ от 07.05.2012 года.

Департаментом особый акцент был сделан на освещение вопросов формирования цен на продукты питания (разъяснительная работа – серия передач и статей), а также на тему импортозамещения. Продолжается проект «Бизнес за продовольственную безопасность России», в рамках которого состоится отбор лучших проектов для их дальнейшей популяризации.

Запущен тестовый режим работы раздела на сайте Правительства, посвященный пензенцам-землякам. Формируется немецкоязычная версия официального сайта Правительства [36].

2.2 Регион-центр как инструмент информационного взаимодействия власти и гражданского общества

Регион-центры, или общественные приемные исполнительных органов государственной власти Пензенской области, созданные при редакциях районных газет, существуют уже 6 лет.

Концепция создания регион-центров – это создание независимого органа обратной связи, т.е. конструктивного посредника между обществом и государством, подкрепленного информационной поддержкой СМИ. Еще в 2010 г. – на момент появления идеи создания регион-центров, такого «амортизирующего» посредника не было. Людям фактически было некуда обратиться – поэтому они обращались за решением своих проблем на федеральный уровень власти, медленно

реагирующей на их нужды, тогда как региональные власти в лице губернатора, правительства могут и должны выступать в качестве защитника интересов своих граждан [36].

Учитывая то, что в каждом районе Пензенской области существует своя газета, и люди ей доверяют – делятся и плохим, и хорошим – доверие жителей к газете было решено было поставить в основу концепции проекта.

Таким образом, регион-центр при редакциях районных газет, по сути традиционный и привычный для жителей в части использования ресурса доверия, является социальной инновацией и новым общественным механизмом, позволяющим формировать отношение доверия населения к власти, губернатору.

На сегодняшний день функционирует 27 общественных приёмных во всех районах Пензенской области, а также в г. Пензе – при редакции газеты «Пензенская правда».

Первый регион-центр был открыт при редакции газеты «Сердобские новости» 15 сентября 2010 года. В декабре 2010 года были открыты регион-центры при редакциях газет «Куранты-Маяк» (г. Н. Ломов), «Каменская новь» (г. Каменка), «Пензенская правда». Успешно функционирует общественная приемная газеты «Кузнецкий рабочий». К началу 2011 года общественные приемные открылись во всех районах Пензенской области [35].

Концепция построения регион-центров состоит в том, чтобы функционально связать работу федеральной, региональной и местной исполнительной власти. Главное назначение регион-центров на местах – выслушать каждого человека, разобраться в его проблемах и бедах, привлечь внимание муниципальных властей, взять на заметку вопросы, которые требуют вмешательства на областном уровне, помочь в их реализации, донести, дать аргументированный ответ, объяснить людям, каким образом власть может им помочь.

Основные задачи регион-центра:

1. Повышение качества рассмотрения обращений граждан;
2. Создание устойчивой системы для взаимодействия всех уровней власти;
3. Формирование лояльной аудитории по территориальному признаку;

4. Внедрение практики использования информационных технологий, популяризация интернет-инструментов (видео-конференции, IP-телефония) среди населения и руководителей регионального и местного уровня.

Целями работы регион-центра являются:

1. рост фактической востребованности общественных приемных;
2. корректировка имиджа исполнительных органов государственной власти Пензенской области среди различных слоев и групп населения;
3. создание базы для сбора фактуры для исследований, проведения мониторинга, анализа и пр. По сути – получение достоверной информации из первоисточников, – минуя официальные источники [35].

На момент запуска данного проекта организация общественных приемных осуществлялась в соответствии с долгосрочной целевой программой «Развитие гражданского общества (2009 – 2013 годы)», утвержденной Постановлением Правительства № 789-пП от 21.11.2008 г. (с последующими изменениями), утратившим силу. За счёт средств программы было осуществлено техническое оснащение компьютерной, оргтехники, программным обеспечением, мебелью общественных приёмных в 27 районах Пензенской области и в г. Пензе (4 226,8 тыс. руб.), 780 тыс. руб. ежегодно на время действия программы выделялось на финансовое обеспечение услуги по информационному сопровождению общественных приёмных [35].

Главный принцип работы регион-центра – ускорение процесса переписки с органами власти. На основании ст.39 Закона РФ от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» [4] ведомства обязаны предоставить ответ в 10-дневный срок, а не в месячный, как положено по закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», что в три раза ускоряет процесс принятия решения, а значит, повышает эффективность работы с гражданами [10].

Это подтверждается хорошей динамикой роста числа обращений в регион-центры. В 2015 году в Регион-центры поступило 6266 обращений, 2888 обращений (46,09 %) из них положительно разрешено, дано 1982 консультации (31,63 %) – 77,72 % обращений нашли ответ [35].

Ниже представлена разбивка по количеству обращений граждан в общественные приемные редакции районных и городских газет (рисунок 9):

Наибольшее количество обращений поступило по проблемам состояния дорог – 585. Граждане обращались по вопросам ремонта дорожного полотна, грейдирования грунтовых дорог, расчистки дорог от снежных заносов.

Также большое количество обращений (567) поступило по вопросам благоустройства муниципальных территорий – возникновения стихийных свалок ТБО, сжигания сухой травы, обустройства мест отдыха, проведения окоса территорий населенных пунктов, спиливания и уборки сухостойных деревьев, ремонта тротуаров, ремонта и установки аттракционов на детских площадках и др.

Много обращений поступало по вопросам водоснабжения (525) частных домовладений: слабого напора воды в системе водопровода, частого отключения воды, демонтажа водяных колонок.

Также жителей области волнуют вопросы работы служб ЖКХ (346) – своевременный вывоз мусора, откачка сточных вод из выгребных ям, работа ремонтно-эксплуатационных служб.

Большое количество обращений граждан (285) поступило по вопросам социального обслуживания населения (выдачи бесплатных лекарств, средств личной гигиены, работы социальных служб), начисления пособий, компенсаций, социальных выплат [35].

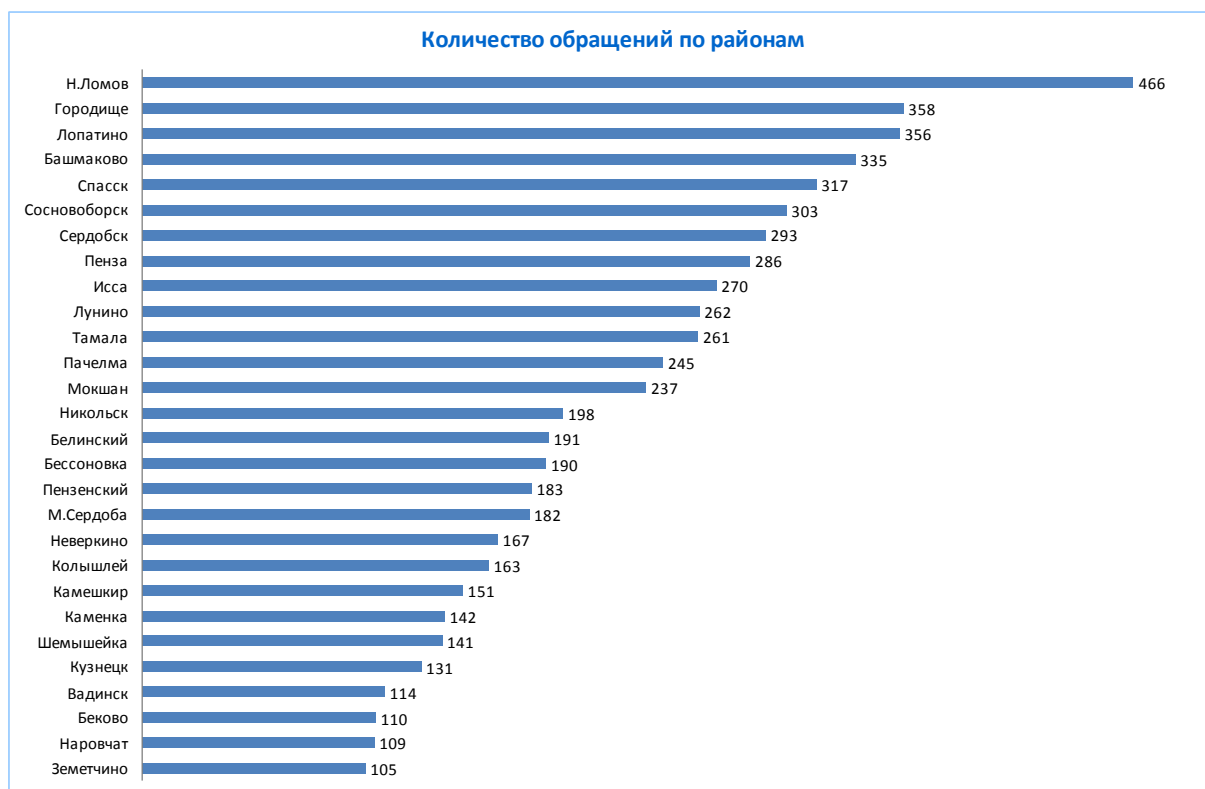


Рисунок 9 – Разбивка по количеству обращений граждан в регион-центры редакций районных и городских газет [35]

Количество обращений по тематике приведено на рисунке 10.

Вопросы, которые поступают в регион-центры, относятся не только к компетенции органов местного самоуправления, но и затрагивают работу органов исполнительной власти Пензенской области, федеральных органов исполнительной власти, работу иных служб и ведомств, работу коммерческих организаций и др.

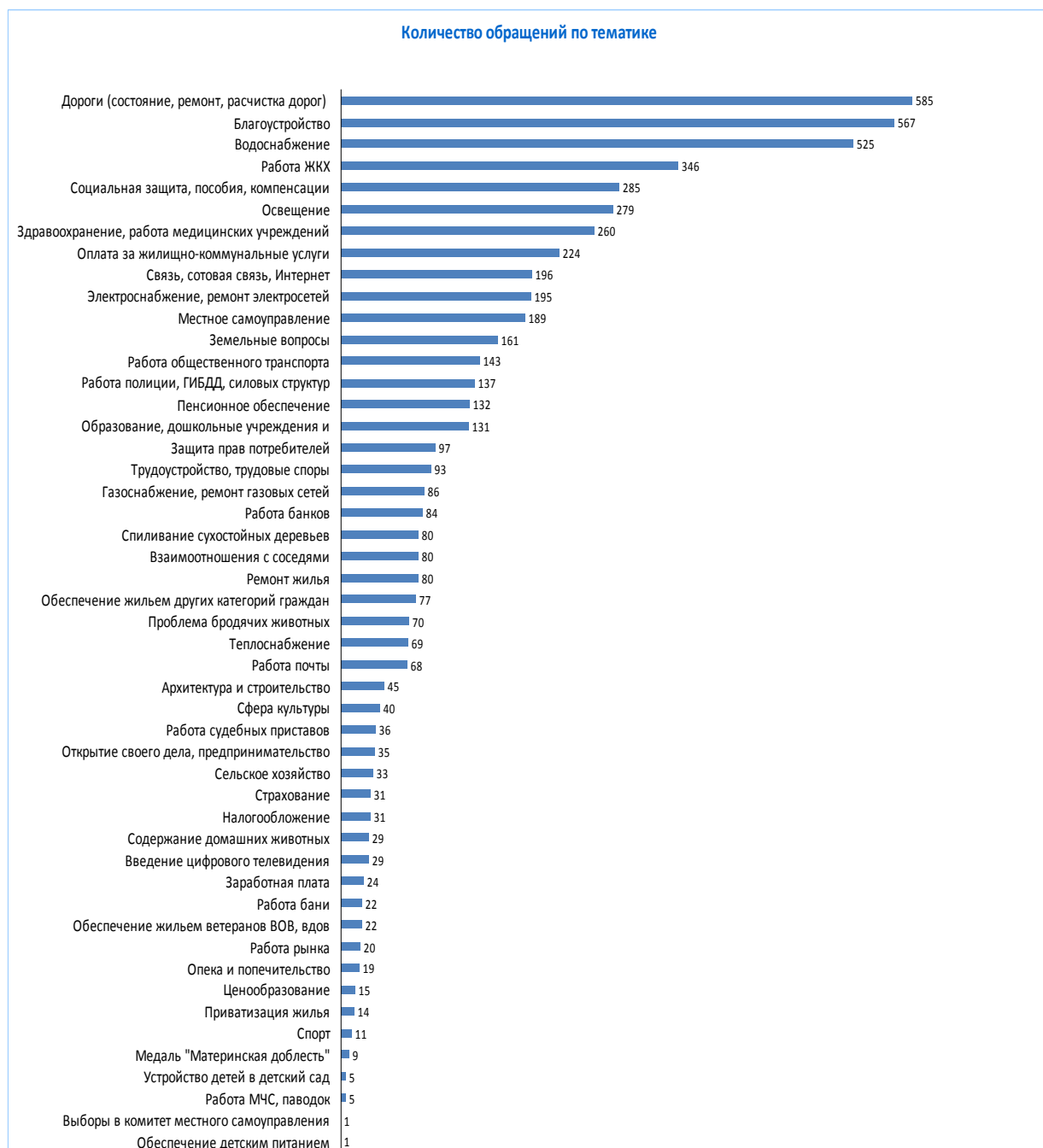


Рисунок 10 – Количество обращений по тематике [35]

Органы местного самоуправления стараются своевременно реагировать на запросы координаторов регион-центров. Ответы предоставляют своевременно. Если проблему невозможно решить по объективным причинам, предоставляют разъяснение и указывают возможные сроки решения проблемы.

Контроль качества работы регион-центра осуществляется следующим образом [35]:

1) Ведение документации. Основные документы: журнал обращений граждан; регистрационно-контрольная карточка; график исполнения обращений граждан.

2) Регулярный анализ поступивших обращений по тематике, географии. Если анализ показывает концентрацию по какому-либо признаку – это повод для приглашения должностного лица для участия в личном приеме, Интернет-, видео-конференции, прямой линии вне графика.

3) Ежемесячно отчет о работе регион-центра предоставляется Губернатору Пензенской области в форме аналитической записки.

Регион-центры используют максимальное количество инструментов для работы с гражданами. Помимо основных средств – личный приём граждан (46 % от общего числа обращений); по телефону (48 %); приём письменных обращений (4 %); электронная почта (1,5 %); SMS (0,5), используются также следующие [35]:

1. Интернет-конференции: проводятся кустовым методом (на 5-6 районов по территориальному признаку). Руководитель министерства, ведомства отвечает на вопросы граждан без выезда в район, у себя в кабинете – на площадке сайта Департамента информационной политики и СМИ Пензенской области. Интернет-конференция анонсируется в районных газетах за 2 недели, обрабатываются вопросы как поступившие до мероприятия, так и те, которые поступили в режиме on-line.

2. Личный прием граждан главами районов. Проводится в каждом районе, согласно утверждённого графика. Анонсируется в районной газете, запись на прием осуществляют специалисты регион-центра. Прием глав администраций районов в редакциях газет – хороший пример взаимодействия власти на местах и журналистов, действенная мера по решению проблем граждан. Люди идут на прием, видя, что их проблемы решаются, что их слышит власть.

3. Выездные приемные. Не все жители могут прийти в приемную Регион-центра – кто-то по состоянию здоровья, кому-то не с кем оставить ребенка и пр. Поэтому координаторы организуют выездные приемы.

4. Журналистские расследования совместно с редакцией районной газеты. Практика рассмотрения анонимных обращений в органах власти отсутствует, тем востребованнее эта услуга в регион-центре. Анонимность заявителя снимает

гарантию обязательного ответа, однако результаты расследования анализируются специалистами регион-центра и Департамента. Если обращение подтверждается, то результаты журналистского расследования появляется на страницах районной газеты.

5. Контрольные выезды. Специалист регион-центра выезжает по обращениям, на которые был дан положительный ответ (органами местного самоуправления, либо региональными министерствами и ведомствами) и «ведёт» ответ на обращение до его полной реализации.

6. Исследования общественного мнения. По отдельным темам по заданию Департамента на базе регион-центра проводятся опросы общественного мнения. Последний опрос проводился в 2014 году. Тема исследования «Оценка удовлетворенности жителей муниципальных районов деятельностью органов местного самоуправления». Выборка составила 7500 человек. Срок – 1 месяц. География исследования – 27 районов Пензенской области.

Успешный опыт работы регион-центров был презентован сотрудниками Департамента на всероссийском фестивале СМИ «Вся Россия – 2011» (г. Сочи) и заинтересовал сотрудников Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям. Информация об этом проекте включена в ежегодный отраслевой доклад федерального ведомства. Пензенской области рекомендовано распространить опыт на другие российские регионы [35].

Общественные приемные исполнительных органов государственной власти Пензенской области при редакциях районных газет играют важную роль в процессе реализации информационной политики Пензенской области, а также в процессе становления гражданского общества на территории Пензенской области, способствуют повышению эффективности взаимодействия граждан и органов исполнительной и муниципальной власти.

Таким образом, главными преимуществами использования данного инструмента информационной политики – регион-центров – являются [35]:

1) сбор информации из первоисточника – напрямую, без умалчивания, искажения в сторону улучшения, смягчения, районными администрациями;

2) повышение авторитета органов исполнительной власти – пора дополнить инструмент пропаганды (СМИ) реальными действиями – работа с обращениями, исполнение нужд и чаяний народа;

3) повышение компьютерной грамотности населения и госслужащих;

4) появление референтных лиц – руководителей районных отделений региональных центров, которые смогут оказывать влияние на общественное мнение на местах;

5) заявленное рассмотрение анонимных сообщений – еще один источник получения информации, подлежащей отдельному анализу.

В обществе накопилась огромная энергия негативизма, если она не будет направлена в мирное русло, это может привести к психологическому срыву общества. Общественная приемная представляет собой эффективный механизм «утилизации» этой негативной энергии.

2.3 Сущность концепции открытости органов исполнительной власти. Анализ открытости органов исполнительной власти Пензенской области

Одной из особенностей современного этапа развития Российской Федерации является осознание необходимости повышения результативности и эффективности деятельности органов исполнительной власти как залога успешного экономического, политического и социального развития страны. Достижение данной цели невозможно без повышения открытости деятельности органов государственной власти, являющейся, с одной стороны, важным показателем эффективности их функционирования при реализации закрепленных полномочий, а с другой стороны, выступающей неотъемлемым условием построения правового государства, что невозможно без постоянной связи между гражданами и органами власти [45, с.82].

Обеспечение открытости органов исполнительной власти лежит в основе маркетинговой концепции государства, представляющей государство как сервисный центр по оказанию услуг гражданам. В этой связи появляется необходимость создания принципиально новой системы взаимодействия органов

государственной власти с потребителями государственных услуг, основанной на обеспечении открытости органов власти и предоставлении возможности расширения общественного контроля деятельности государственных органов, что приведет к усилению доверия граждан к государственной власти и усилению обратной связи. Одним из источников достоверной и полной информации о деятельности органов государственной власти должны стать их официальные сайты.

Внедрение принципов открытости в органах исполнительной власти способствует формированию новых возможностей коммуникативного взаимодействия, с использованием онлайн-технологий между органами исполнительной власти, гражданином, обществом и представителями бизнеса.

Повышение степени открытости органов исполнительной власти способно обеспечить повышение результативности контроля общества за функционированием государственного аппарата, выполнением запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих, участие гражданского общества в принятии государственных управленческих решений.

Процессы, связанные с повышением уровня открытости органов исполнительной власти, позволяют устранить возможности коррупционных сделок (в том числе по поводу информации), способствуют росту уровня доверия граждан к властным структурам. Это отвечает новому взгляду на современную организацию государственной власти и роль государства в регулировании общественных отношений, что во многих странах уже именуется политикой «нового государственного менеджмента» [28, с. 53-54].

В свою очередь, недостаточная открытость деятельности органов власти приводит к различного рода коррупционным явлениям, что сказывается на привлекательности государственной службы в глазах населения и в конечном итоге приводит к формированию неблагоприятного имиджа и образа государства в глазах граждан (рисунок 12). Требование открытости, по мнению профессора Шаброва О.Ф., определяется необходимостью учета мнений и предпочтений различных групп населения, без чего невозможно говорить об эффективности государственного управления [46, с. 5].



Рис.12 Ожидаемые результаты повышения открытости деятельности органов исполнительной власти [46, с.7]

Изначально принцип открытости и подотчетности населению, закрепленный в международных правовых актах, был заимствован из англо-саксонской системы организации «отзывчивой» бюрократии. Как открытая деятельность органов государственной власти не может рассматриваться деятельность, в которой отсутствует взаимодействие управляющего аппарата с гражданами.

Луман Н. подчеркивает, что степень доверия граждан органам государственного управления свидетельствует об их открытости [33, с. 71]. Журавлева И.А. считает, что открытость является «необходимым условием взаимодействия государства и гражданского общества, реального равенства прав на информацию, участия граждан в общественно-политической жизни и их контроля над деятельностью органов государственной власти и управления» [28, с.51]

Выделим основные элементы информационной открытости органов исполнительной власти [29, с. 140]:

- открытость решений и действий власти для граждан, бизнес-сообщества;
- равный доступ всех граждан к информации о властных структурах всех видов и уровней власти;
- возможность поиска, получения и распространения информации в сфере политико-властных отношений;
- обратная связь, обеспечивающая органы государственной власти всей необходимой информацией для принятия решений в управлении сферами жизнедеятельности общества.

Для информационного общества характерно разрушение права владения информацией исключительно органами власти. Сейчас право на информацию принадлежит к правам человека и гражданина и защищается законом. Это в свою очередь принуждает органы власти вести конструктивный диалог с обществом, основанный на взаимном уважении.

Вместе с тем все социально незащищенные группы, граждане с низким уровнем доходов, лица старшего поколения, жители небольших населенных пунктов отдаляются от преимуществ, которые предоставляет развитие IT-технологий.

Известно, что любая реформа: экономическая, административная, реформа ЖКХ, государственной службы изначально носит политический характер. И здесь важнейшее значение имеет качество информационного обеспечения реформ. Чрезвычайно важен и опережающий информационный эффект в проведении реформ. Социологические исследования, повседневная наша практика показывают, что люди имеют довольно слабое представление об их смысле, сути, цели, механизме, о том, что эти реформы несут полезного для рядового гражданина [27, с. 80].

Все это говорит о необходимости формирования информационной политики, адекватной реформам и идентичной информационным потребностям населения. В связи с этим возникла необходимость очень существенно расширить функции и задачи Департамента, который до последнего времени занимался государственной политикой в сфере средств массовой информации и полиграфии.

В Конституции Российской Федерации есть нормы, касающиеся права каждого гражданина «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» [1, ст. 29]. Наряду с указанным правом Конституция Российской Федерации устанавливает обязанность органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» [1, ст. 24].

Механизм реализации этих прав прописан в Федеральном законе от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», которым установлено, что органы государственной власти могут обнародовать информацию о своей деятельности путем опубликования ее в средствах массовой информации [14, ст. 776].

Фонд свободы информации при поддержке Открытого правительства провел общественный аудит открытости региональных органов власти. Прозрачность власти и работа с открытыми данными (Open Data) – ключевые механизмы открытого государственного управления. Были исследованы официальные сайты региональных правительств и региональные наборы открытых данных, проверяя их на предмет соответствия российскому законодательству, требования.

Аудит открытости сайтов высших органов исполнительной власти регионов с марта по май 2015 года проводили эксперты проекта «Инфометр». Проверялось соответствие сайтов требованиям законодательства и запросам пользователей. По сравнению с прошлым годом были серьёзно расширены предъявляемые к сайтам требования.

Сайты региональных правительств оценивались по 194 параметрам, разработанным на основе требований российского законодательства с учетом Методических рекомендаций по внедрению принципов и механизмов открытого государственного управления в субъектах Российской Федерации.

В Приложении Б приведены данные из аудита открытости сайтов высших органов исполнительной власти.

Правительство Пензенской области в рассматриваемом рейтинге находится на 63 месте с уровнем информационной открытости 38,37%.

Средний уровень информационной открытости на сайтах региональных правительств составлял 40,1%, если считать, что 100% – это полное соответствие всем требованиям аудита. В ходе двух циклов взаимодействия этот показатель возрос до 52,7%. Это произошло благодаря активному участию представителей органов власти во взаимодействии. В среднем, проявившие активность участники сумели повысить открытость своих сайтов на 3,7%.

Всего в системе «Инфометр» в 2015 году по циклам информационной открытости зарегистрировалось 65 органов власти. 46 из них оставляли комментарии, общее число которых достигло 3950 [23].

Согласно постановлению Правительства Пензенской области от 26.01.2016 г. № 39-пП, информация о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области может быть обнародована (опубликована) в газетах, учредителем которых является Департамент информационной политики и средств массовой информации Пензенской области [20, п. 1.1].

Департамент является учредителем 26 районных и 4 областных газет. Департамент также является учредителем 27 государственных учреждений Пензенской области, которые выпускают эти газеты (приложение А).

Эти учреждения оказывают государственные услуги в соответствии с ведомственным перечнем государственных услуг, оказываемых государственными учреждениями Пензенской области.

Данные государственные услуги призваны:

- 1) помочь жителям Пензенской области получить адекватное представление о состоянии общества, в котором они проживают, и органах власти, которые ими управляют, способствуя тем самым вовлечению общественности в дела, представляющие всеобщий интерес;

- 2) укрепить действенность и эффективность функционирования органов государственной власти, поддерживать их единство, противодействуя опасности коррупции;

3) способствовать утверждению легитимности административных властей как общественных органов и укреплению доверия к ним со стороны населения [35].

Предоставление информации о деятельности органов государственной власти через печатные СМИ, учрежденные Министерством, является наиболее эффективным, поскольку именно эти газеты традиционно пользуются устойчивым спросом у населения и имеют подписчиков в каждом муниципальном образовании региона. Кроме того, эти газеты имеют статус государственных СМИ, что подразумевает адекватную оценку ими деятельности органов государственной власти (в отличие от изданий, учрежденных частными лицами).

Изданий, открыто оппонирующих областной власти, не так много. Это «Любимая газета», которую издает депутат Законодательного Собрания Олег Кочкин; это, в какой-то степени, «Улица Московская», которая в последнее время вышла в оппозицию не столько к областной власти, сколько к власти федеральной.

В Пензенской области зарегистрировано 194 средства массовой информации, из них около 40 зависимы от власти, т.е. учредителем этих изданий является департамент информационной политики, другие госструктуры и муниципальные органы. У остальных учредители – частные структуры и лица. То есть, если следовать ныне принятой терминологии, эти 150 СМИ, или почти 4/5 от всех имеющихся, независимые [35].

Иная ситуация в Интернет-СМИ, которые более независимы. Это видно по содержанию материалов, размещаемых во Всемирной сети. Сочетание оперативности, аудиовизуальных свойств с практически полным отсутствием цензуры и ограничений во времени и в площади – дает положительный эффект. И наиболее ценный инструмент, которым владеет Интернет, – это форумы. С их помощью человек может высказать на весь мир свои мысли и ощущения.

Интернет представляет большие возможности по работе с населением. В области сейчас около 700 школ, которые подключены к Интернету. У жителей сел много вопросов по поводу программ финансовой поддержки КФХ и ЛПХ, принятых в Пензенской области. В зале собирают специалистов, которые готовы ответить на эти вопросы, подключают одновременно сельские классы, в которых сидят сельчане, и проводят Интернет-конференции. Все это предоставляет

возможность помочь людям стать участниками областных и федеральных программ [36].

В качестве примера открытости органов власти можно привести такое мероприятие: Департамент информационной политики и СМИ Пензенской области при участии пресс-службы губернатора Пензенской области организовал прямую линию губернатора И.А. Белозерцева. К главе региона поступило свыше 500 вопросов от жителей области. Данная прямая линия стала первой, где все желающие, в том числе и жители из районов, смогли задать вопрос главе региона в прямом эфире. Данное мероприятие позволяет говорить, об открытости власти для жителей Пензенской области.

В рамках прямой линии жители Пензенской области смогли задать вопросы, используя разные формы – прямое обращение, звонок, сообщение по электронной почте или смс.

Жителей Пензенской области волновали такие актуальные вопросы – ремонт дорог, строительство детсадов и школ, качество здравоохранения и другие. И тем самым получили «доступ» к губернатору. По оценке жителей Пензенской области, они оказались довольны результатами прошедшей прямой линии [36].

3 Проблемы совершенствования информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области

В рамках дипломного исследования, проанализировав деятельность Департамента в рамках реализации информационной политики Пензенской области, в особенности, изучив основные инструменты информационной политики – районные газеты Пензенской области, можно определить ряд предложений рекомендательного характера, осуществление которых было бы направлено на повышение эффективности реализации информационной политики Пензенской области, а также могло бы способствовать улучшению имиджа региона.

Первая проблема связана с эффективной координацией государственных СМИ (областных и районных газет) с целью позиционирования Пензенской области как региона с максимальным уровнем развития.

Данная проблема может быть проиллюстрирована рядом конкретных примеров. Первый из них связан с информационным освещением вспышки африканской чумы свиней.

Если мы вернемся к началу 2016 года, то вспомним, что несколько районов области были охвачены вспышкой африканской чумы свиней (АЧС), затем эпидемия распространилась на соседние с Пензенской областью регионы – Республику Мордовия и Ульяновскую область. Ранее африканской чумой болели свиньи в Ростовской, Тверской и Саратовской областях. Из-за вспышки АЧС в Пензенской области был объявлен карантин. Данная проблема обсуждалась и на федеральном уровне [41].

Вирус поражает диких и домашних свиней всех пород и возрастов в любое время года. Болезнь высоколетальная, распространяется очень быстро и наносит огромный материальный ущерб сельскому хозяйству. Погибают до 100 % заболевших свиней. Лечение запрещено, вакцины не существует. Животные заражаются при контакте с больными и переболевшими животными: через корма (особенно пищевые отходы), воду, предметы ухода, транспортные средства, загрязненные выделениями больных животных, а также через контакт с трупами

павших свиней и продуктов убоя зараженных свиней. Для жизни и здоровья людей АЧС опасности не представляет [38].

Предмет внимания освещался всеми средствами массовой информации области в разной форме. Некоторые журналисты воспользовались данной ситуацией и использовали информацию, как устрашающий аргумент, другие провели аналитическую работу и предоставили в своих публикациях мнение всех заинтересованных в этой ситуации сторон. Форма подачи журналистского материала имеет огромное влияние, в том числе и на читателей и зрителей СМИ, и чем он разностороннее и затрагивает все аспекты ситуации, тем меньше вызывает вопросов. Журналистский материал, считается профессиональным, когда после его прочтения или просмотра нет вопросов у читателей и зрителей.

При четкой координации и взаимодействии со всеми районными СМИ можно было выявить наиболее профессиональный материал и распространить его по всем районным СМИ. Такая интеграция дала бы положительный результат:

- 1) снизились бы упаднические оценки ситуации и у органов власти, и у населения;

- 2) проблема была бы преподнесена не во вред имиджу Пензенской области.

Вторым примером слабой координации деятельности региональных информационных служб является организация прошедшей в мае текущего года первой прямой линии с губернатором Пензенской области Белозерцевым И. А.

Данное публичное мероприятие, анонсированное на следующий день после одноименного мероприятия с участием президента РФ Владимира Путина и преподносимое как его аналог, фактически превратилось в телепрограмму «11 канала» с главой региона в качестве специального гостя.

Впервые информация о намерении реализовать подобный проект появилась на официальном сайте правительства региона 15 апреля. Спустя почти месяц, 17 мая, стало известно, что общение Ивана Белозерцева с жителями в прямом эфире состоится «в конце мая» и будет транслироваться на «11 канале».

Дата выхода телепередачи была обнародована пресс-службой правительства Пензенской области на официальном сайте лишь накануне прямой линии, 24 мая. Тогда же стало известно, что общение с губернатором продлится только 1,5 часа —

14.30 до 16.00, хотя, если проводить аналогию с федеральной линией, время начала и ее окончания определяет все же глава государства, а не журналисты.

В отличие от прямой линии с Владимиром Путиным, когда одновременно по нескольким телеканалам и в эфире радиостанций подробно рассказывается о ходе подготовки, например, о количестве поступивших вопросов, волнующих население темах, задействованных технических мощностях и планируемых включениях, готовящаяся в Пензе передача оказалась окутана тайной. Кроме того, из роликов-анонсов, которые крутили в эфире «11 канала» вместе с обычной рекламой, не было понятно, по каким номерам телефонов и адресам электронной почты необходимо отправлять вопросы. Также, например, не было известно о том, что в центре Пензы будет работать съемочная группа, где желающие в режиме «свободного микрофона» смогут задать интересующие вопросы.

Накануне выхода прямой линии с Иваном Белозерцевым в эфир, 23 мая, стало очевидно, что при подготовке программы произошла банальная подмена понятий — вместо поистине народной и объединяющей она стала всего лишь частным проектом «11 канала», который не предполагал участия журналистов других СМИ.

Таким образом, прямая линия продемонстрировала определенную разобщенность журналистского сообщества региона и необходимость в координации работы СМИ Пензенской области в будущих аналогичных проектах: пригласить представителей других СМИ области и согласовать их вопросы.

Разбирая результаты проведения прямой линии, губернатор Пензенской области И.А. Белозерцев высказал пожелания организовывать такие прямые линии в режиме видеоконференцсвязи с разными районами, чтобы люди не тратили время на дорогу до Пензы [36]. Технически это уже решено, когда губернатор, например, проводит с главами районов совещания в формате видеоконференции. Мы считаем, это будет более эффективно для самих людей, у которых есть вопросы к власти, и доступно для любых СМИ.

Таким образом, данный положительный опыт открытости власти обществу нужно продолжать в более удобной для населения форме — в формате видеоконференцсвязи.

Вторая проблема касается дефектов системы рейтинговых оценок региональных СМИ. Имеющиеся данные не позволяют оценить сегодняшнюю ситуацию лидеров СМИ в медиапространстве области (например, последний соцопрос, посвященный оценке общей информационной картины Пензенской области, проводился в 2013 г.) [35]. По нашему мнению, эту проблему можно решить путем увеличения регулярности и периодичности проведения мониторинговых исследований, позволяющих качественно оценивать эффективность проводимой региональной информационной политики.

Третья проблема. До сих пор ряд СМИ не использует полностью информационные возможности, предоставляемые интернетом. Так, у представителей радиоиндустрии отсутствуют официальные сайты, на которых можно было бы увидеть информационный поток радиоэфиров, а также послушать уже вышедшие в эфире радиoproграммы и новости. Данный факт не позволяет оценить всю деятельность радиожурналистов и те актуальные вопросы и темы, которые они поднимают в информационных и аналитических радиoproграммах.

Четвертая проблема – отсутствие стандарта информационной открытости органов исполнительной власти. Можно привести пример работы механизма открытости деятельности органов исполнительной власти (на основе диссертационного исследования Журавлевой И. А., посвященного совершенствованию механизма открытости деятельности органов исполнительной власти): она предлагает Стандарт информационной открытости органов исполнительной власти [30]. Можно рассмотреть возможность применения данного положительного опыта.

В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2009 года № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [14] – данный стандарт разрабатывается в целях обеспечения максимально полного доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти и эффективного использования информации, полученной гражданами, для реализации своих прав и свобод.

Стандарт устанавливает состав, порядок, сроки и периодичность предоставления информации, подлежащей раскрытию органами исполнительной власти области при исполнении ими своих полномочий.

Внедрение настоящего Стандарта направлено на решение следующих задач:

- Повышение эффективности информационного взаимодействия граждан с органами исполнительной власти области.
- Содействие решению общественно значимых проблем на территории Пензенской области.
- Усиление прозрачности системы государственного управления и подотчетности органов исполнительной власти области населению области.
- Снижение уровня коррупции на территории Пензенской области.
- Обеспечение своевременной и эффективной реализации прав и свобод граждан.

Стандарт должен быть реализован в рамках обеспечения следующих направлений деятельности органов исполнительной власти области:

- Информационное взаимодействие органов исполнительной власти области с населением области.
- Информационное взаимодействие органов исполнительной власти области с общественными объединениями и иными институтами гражданского общества.
- Обеспечение высокого уровня раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти области.
- Информационное взаимодействие органов исполнительной власти области со средствами массовой информации [30, с. 123].

Стандарт должен предусматривать следующие Принципы информационной открытости в деятельности органов исполнительной власти области:

- Максимально полное предоставление информации о деятельности органов исполнительной власти области на официальных сайтах органов исполнительной власти области.
- Своевременное (актуальное) размещения информации на сайтах органов исполнительной власти области и предоставления информации по

запросам граждан, общественных объединений, иных институтов гражданского общества и средств массовой информации.

– Постоянное совершенствование существующей практики информационной открытости путем оптимизации действующих форм и внедрения новых форматов информационного сотрудничества с гражданами, общественными объединениями, иными институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

В настоящее время можно выделить два направления по раскрытию данных о деятельности органов власти:

1. Информация о деятельности органа власти, представляемая в формате, действующем в настоящее время и не связанная с техническим аспектом «открытости данных» - «Стандарт информационной открытости» как идеологическая составляющая.

В рамках указанного направления можно выделить следующие блоки:

- примерный Перечень информации, размещаемой на сайтах органов власти;
- принципы и критерии стандарта информационной открытости;
- определение потребности в размещаемой информации;
- информационная открытость органов власти в СМИ;
- - пилотные проекты открытых комитетов области.

2. Информационная открытость с точки зрения обеспечения доступа к данным, содержащимся в информационных системах органов власти (технологический аспект). Блоки:

- понятия и принципы формирования открытых данных;
- реестры открытых данных[30, с. 124-126].

До осуществления публикации данных в открытом доступе необходимо осуществить их анализ на соответствие критериям возможности публикации. Осуществление данного анализа производится в несколько этапов:

1. Осуществление аудита имеющихся у органов исполнительной власти области данных.

2. Определение первоисточника данных и субъекта их формирования (орган исполнительной власти области, подведомственное органу исполнительной власти области областное государственное учреждение).

3. Определение степени законности публикации данных.

На данном этапе подлежат рассмотрению три основных вопроса:

- сбор и владение органами исполнительной власти области осуществлены в соответствии с требованиями законодательства;
- возможность деперсонализации данных;
- отсутствие прав у третьих лиц на раскрываемые данные.

4. Определение политических и иных рисков, связанных с публикацией данных в открытом доступе.

На данном этапе идет сопоставление возможных политических и иных рисков, связанных с опубликованием данных в открытом доступе, с предполагаемыми выгодами и издержками, которые повлечет раскрытие данных.

После проведения анализа на соответствие критериям возможности публикации данных в открытом доступе принимается решение о целесообразности размещения данных в открытом доступе либо нецелесообразности такого размещения данных.

При раскрытии данных о деятельности органов исполнительной власти области за основу берется степень востребованности конкретных данных, которые предполагается разместить в открытом доступе. Степень востребованности данных определяется на основе опросов населения области и представителей сферы бизнеса. После проведения опроса населения и представителей сферы бизнеса определяется степень востребованности данных на основании трех критериев [30, с.127-129]:

1. Данные названы важными и необходимыми для их раскрытия и публикации при проведении опроса населения области.
2. Данные имеют высокую ценность для представителей сферы бизнеса и способны повысить инвестиционную привлекательность области и привести к снижению административных барьеров.

3. Публикация данных в открытом доступе будет способствовать повышению степени прозрачности работы органов исполнительной власти области.

Определение приоритета размещения информации в открытом доступе осуществляется на основании сопоставления степени востребованности данных с коэффициентом сложности обеспечения свободного доступа к информации.

Коэффициент сложности обеспечения свободного доступа к информации определяется исходя из двух критериев:

Качество данных:

- осуществляется оценка необходимых временных, трудовых и технических ресурсов для обеспечения улучшения степени полноты данных до уровня, допускающего публикацию;
- осуществляется оценка необходимых временных, трудовых и технических ресурсов для улучшения точности данных до уровня, допускающего публикацию.

Сложность технической реализации:

- оценка необходимых временных, трудовых и технических ресурсов для перевода данных в целевой формат публикации;
- проведение оценки объема публикуемой информации [30, с.131].

Внедрение Стандарта предполагает составление рейтинга информационной открытости органов исполнительной власти области.

По данным мониторинга на соответствие Стандарту информационной открытости органов исполнительной власти области составляется рейтинг информационной открытости органов исполнительной власти области, который размещается на сайте Администрации области и в средствах массовой информации (таблица 1).

Таблица 1 – Параметры оценки открытости органов исполнительной власти области при взаимодействии со средствами массовой информации [29, с. 132]

Параметр	Количество баллов
Наличие в органе исполнительной власти области специалиста, отвечающего за взаимодействие со СМИ	5 баллов – наличие специалиста 0 баллов – отсутствие
Соответствие количества мероприятий, рекомендованных для освещения в СМИ, количеству подготовленных по данным мероприятиям информации, предоставленных органом исполнительной власти области, пресс-релизов	1 балл соответствует соответствию до 10 %, 2 балла – до 20%, 3 балла – до 30 %, 4 балла – до 40%, 5 баллов – до 50 %, 6 баллов – до 60%, 7 баллов – до 70%, 8 баллов – до 80%, 9 баллов – до 90%, 10 баллов – до 100%
Наличие в пресс-релизах по мероприятиям, рекомендованным для освещения в СМИ, комментария руководителя органа исполнительной власти области или заместителя	1 балл соответствует наличию до 10 %, 2 балла – до 20%, 3 балла – до 30 %, 4 балла – до 40%, 5 баллов – до 50 %, 6 баллов – до 60%, 7 баллов – до 70%, 8 баллов – до 80%, 9 баллов – до 90%, 10 баллов – до 100%
Количество проведенных пресс-конференций руководителя органа исполнительной власти области	10 баллов – более одной пресс-конференции в полугодие 5 баллов – одна в полугодие 0 баллов – ни одной
Участие руководителя органа исполнительной власти области в теле- и радиопередачах	10 баллов – более одной передачи в полугодие 5 баллов – одна в полугодие 0 баллов – ни одной
Интервью руководителя органа исполнительной власти в печатных СМИ	10 баллов – более одного интервью в полугодие 5 баллов – одно в полугодие 0 баллов – ни одного

Основным способом определения степени открытости органов исполнительной власти области должна стать онлайн-оценка населением области

по показателю «удовлетворенность информационной открытостью органа исполнительной власти области».

Дополнительными инструментами совершенствования механизма открытости органов исполнительной власти должны стать:

- создание единой информационной базы или единого аналитического портала для установления эффективной оценки и контроля открытости органов исполнительной власти, а также усиление взаимодействия между всеми участниками взаимодействия;
- введение в штатное расписание органа исполнительной власти должности специалиста по открытости органов власти, разработка его обязанностей, форм связи со всеми структурными подразделениями;
- внедрение планов органа исполнительной власти по обеспечению открытости;
- устранение недостатков теоретических и законодательно закрепленных основ обеспечения открытости органов исполнительной власти с реальной ситуацией развития системы открытости;
- обеспечение электронного взаимодействия органов исполнительной власти, общественности и бизнеса на всех этапах реализации механизма открытости;
- преодоление низкой осведомленности граждан о возможностях участия в общественной экспертизе и оценке открытости органов исполнительной власти;
- разработка мер по повышению уровня внимания к наполняемости информационных ресурсов и всем этапам открытости;
- формализация результатов реализации механизма открытости.

Комплексная реализация предложенных мероприятий позволит повысить уровень открытости исполнительной ветви власти, которая в отличие от других ветвей власти осуществляет оперативное управление общественными процессами и имеет своим содержанием исполнительно-распорядительную деятельность [30, с. 133-134].

Пятая проблема – отсутствие попыток влияния на новые СМК (прежде всего – Интернет) с целью возможности донесения официальной информации и официальной точки зрения. Органы, специализирующиеся на осуществлении информационной политики, должны освоить новые механизмы (не ограничиваясь пресс-конференциями и официальными опровержениями недостоверной информации) работы с плохо контролируемыми независимыми информационными каналами (социальные сети, форумы, блоги, чаты). В связи с этим представляется возможным выделение для Департамента по информационной политике новых штатных единиц, специализирующихся на работе в наиболее популярных Интернет-форумах региона (Пензаинформ и др.)

Заключение

В выпускной квалификационной работе проведен анализ роли информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области.

Для достижения поставленной цели были решены следующие задачи:

1. Рассмотрена сущность информационного общества и информационной политики.
2. Рассмотрены нормативно-правовые основы информационной политики государства.
3. Рассмотрена роль информационной политики в деятельности органов власти.
4. Проведен анализ эффективности информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области.
5. Разработаны рекомендации по совершенствованию информационной политики в деятельности органов исполнительной власти Пензенской области.

Информация в настоящее время является одним из наиболее важных ресурсов в системе государственного управления. Невозможно переоценить значение информации и в бизнесе — обладание ею создает состояния ее владельцам, а недостаток информации или ее неправильная интерпретация разрушает крупные финансовые корпорации.

Информационная политика — это ряд целенаправленных действий, связанных с внедрением определенных информационных положений в сознание различных социальных групп и позволяющих сформировать и защитить положительный образ конкретного органа власти в целом, а также его руководства, и, в первую очередь, высшего руководящего лица.

Департамент информационной политики и средств массовой информации Пензенской области является исполнительным органом государственной власти Пензенской области, осуществляющим государственное управление и нормативное правовое регулирование в пределах полномочий Пензенской области,

установленных федеральным законодательством и законодательством Пензенской области, в сфере средств массовой информации, полиграфии и массовых коммуникаций.

Продолжаются организованные Департаментом заседания координационного медиасовета с участием пресс-секретарей исполнительных органов государственной власти Пензенской области, на которых обсуждаются текущие планы на предстоящую неделю, выбираются приоритетные события для освещения и, таким образом, формируется единая информационная политика. Кроме этого, обсуждается реализация мероприятий в рамках информационных карт по сопровождению Указов Президента РФ от 07.05.2012 года.

Департаментом особый акцент был сделан на освещение вопросов формирования цен на продукты питания (разъяснительная работа – серия передач и статей), а также на тему импортозамещения. Продолжается проект «Бизнес за продовольственную безопасность России», в рамках которого состоится отбор лучших проектов для их дальнейшей популяризации.

Запущен тестовый режим работы раздела на сайте Правительства, посвященный пензенцам-землякам.

Регион-центры, или общественные приемные исполнительных органов государственной власти Пензенской области, созданные при редакциях районных газет, существуют уже 6 лет.

Концепция создания регион-центров – это создание независимого органа обратной связи, т.е. конструктивного посредника между обществом и государством, подкрепленного информационной поддержкой СМИ.

Учитывая то, что в каждом районе Пензенской области существует своя газета, и люди ей доверяют – делятся и плохим, и хорошим – доверие жителей к газете было решено было поставить в основу концепции проекта.

Таким образом, Регион-центр при редакциях районных газет, по сути традиционный и привычный для жителей в части использования ресурса доверия, является социальной инновацией и новым общественным механизмом, позволяющим формировать отношение доверия населения к власти, губернатору.

На сегодняшний день функционирует 27 общественных приёмных во всех районах Пензенской области, а также в г. Пензе – при редакции газеты «Пензенская правда».

Главный принцип работы регион-центра – ускорение процесса переписки с органами власти. На основании ст.39 Закона РФ от 27.12.1991 г. «О средствах массовой информации» [4] ведомства обязаны предоставить ответ в 10-дневный срок, а не в месячный, как положено по закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [10, ст. 12], что в три раза ускоряет процесс принятия решения, а значит, повышает эффективность работы с гражданами.

Это подтверждается хорошей динамикой роста числа обращений в регион-центры. В 2015 году в Регион-центры поступило 6266 обращений, 2888 обращений (46,09 %) из них положительно разрешено, дано 1982 консультации (31,63 %) – 77,72 % обращений нашли ответ.

Органы местного самоуправления стараются своевременно реагировать на запросы координаторов Регион-центров. Ответы предоставляют своевременно. Если проблему невозможно решить по объективным причинам, предоставляют разъяснение и указывают возможные сроки решения проблемы.

Регион-центры используют максимальное количество инструментов для работы с гражданами. Помимо основных средств – личный приём граждан (46 % от общего числа обращений); по телефону (48 %); приём письменных обращений (4 %); электронная почта (1,5 %); SMS (0,5), используются также следующие:

1. Интернет-конференции.
2. Личный прием граждан главами районов.
3. Выездные приемные.
4. Журналистские расследования совместно с редакцией районной газеты.
5. Контрольные выезды.
6. Исследования общественного мнения.

Успешный опыт работы регион-центров был презентован сотрудниками Департамента на всероссийском фестивале СМИ «Вся Россия – 2011» (г. Сочи) и заинтересовал сотрудников Федерального агентства по печати и массовым коммуникациям. Информация об этом проекте включена в ежегодный отраслевой

доклад федерального ведомства. Пензенской области рекомендовано распространить опыт на другие российские регионы.

Аудит открытости сайтов высших органов исполнительной власти регионов с марта по май 2015 года проводили эксперты проекта «Инфометр». Проверялось соответствие сайтов требованиям законодательства и запросам пользователей. По сравнению с прошлым годом были серьёзно расширены предъявляемые к сайтам требования.

Правительство Пензенской области в рассматриваемом рейтинге находится на 63 месте с уровнем информационной открытости 38,37%.

Средний уровень информационной открытости на сайтах региональных правительств составлял 40,1%, если считать, что 100% – это полное соответствие всем требованиям аудита.

В рамках исследования, проанализировав деятельность Департамента в рамках реализации информационной политики Пензенской области, в особенности, изучив основные инструменты информационной политики – районные газеты Пензенской области, можно выдвинуть ряд предложений рекомендательного характера, осуществление которых было бы направлено на повышение эффективности реализации информационной политики Пензенской области, а также могло бы способствовать улучшению имиджа Пензенской области.

Вторая проблема является наличие дефектов системы рейтинговых оценок региональных СМИ. Имеющиеся данные не позволяют оценить сегодняшнюю ситуацию лидеров СМИ в медиапространстве области (например, последний соцопрос, посвященный оценке общей информационной картины Пензенской области, проводился в 2013 г.). По нашему мнению, эту проблему можно решить путем увеличения регулярности и периодичности проведения мониторинговых исследований, позволяющих качественно оценивать эффективность проводимой региональной информационной политики.

Кроме этого, у представителей радиоиндустрии отсутствуют официальные сайты, на которых можно было бы увидеть информационный поток радиоэфиров, а также послушать уже вышедшие в эфире радиопрограммы и новости. Данный факт не позволяет оценить всю деятельность радиожурналистов и те актуальные

вопросы и темы, которые они поднимают в информационных и аналитических радиопрограммах.

В соответствии с Федеральным законом от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [14] и взяв за основу разработанный в диссертации Журавлевой И.А. Стандарт информационной открытости органов исполнительной власти, можно рассмотреть возможность применения данного положительного опыта на практике.

Стандарт разрабатывается в целях обеспечения максимально полного доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области и эффективного использования информации, полученной гражданами, для реализации своих прав и свобод.

Стандарт устанавливает состав, порядок, сроки и периодичность предоставления информации, подлежащей раскрытию органами исполнительной власти области при исполнении ими своих полномочий.

Основным способом определения степени открытости органов исполнительной власти области должна стать онлайн-оценка населением области по показателю «удовлетворенность информационной открытостью органа исполнительной власти области».

Дополнительными инструментами совершенствования механизма открытости органов исполнительной власти должны стать:

- создание единой информационной базы или единого аналитического портала для установления эффективной оценки и контроля открытости органов исполнительной власти, а также усиление взаимодействия между всеми участниками взаимодействия;
- введение в штатное расписание органа исполнительной власти должности специалиста по открытости органов власти, разработка его обязанностей, форм связи со всеми структурными подразделениями;
- внедрение планов органа исполнительной власти по обеспечению открытости;

- устранение недостатков теоретических и законодательно закрепленных основ обеспечения открытости органов исполнительной власти с реальной ситуацией развития системы открытости;
- обеспечение электронного взаимодействия органов исполнительной власти, общественности и бизнеса на всех этапах реализации механизма открытости;
- преодоление низкой осведомленности граждан о возможностях участия в общественной экспертизе и оценке открытости органов исполнительной власти;
- разработка мер по повышению уровня внимания к наполняемости информационных ресурсов и всем этапам открытости;
- формализация результатов реализации механизма открытости.

Комплексная реализация предложенных мероприятий позволит повысить уровень открытости исполнительной ветви власти, которая в отличие от других ветвей власти осуществляет оперативное управление общественными процессами и имеет своим содержанием исполнительно-распорядительную деятельность.

Список использованных источников

1. Конституция РФ от 12 декабря 1993 г. //Российская газета. – 1993. – 25 декабря.
2. О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» в связи с созданием в системе арбитражных судов Суда по интеллектуальным правам: федеральный конституционный закон Российской Федерации от 06.12.2011 г. № 4-ФКЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 04.06.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая) от 18.12.2006 № 230-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 03.07.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

4. О средствах массовой информации: закон Российской Федерации от 27.12.1991 г. № 2124-1. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 03.07.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

5. О государственной тайне: федеральный закон Российской Федерации от 21.07.1993 г. № 5485-1. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 21.12.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

6. Об обязательном экземпляре документов: федеральный закон Российской Федерации от 29.12.1994 г. № 77-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 05.04.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016

7. О библиотечном деле: федеральный закон Российской Федерации от 29.12.1994 г. № 78-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 03.07.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016»

8. О коммерческой тайне: федеральный закон Российской Федерации от 29.07.2004 г. № 98-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 12.03.2014. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

9. Об архивном деле в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 22.10.2004 г. № 125-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 23.03.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

10. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 03.11.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

11. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 г. № 149-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 28.12.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

12. О персональных данных: федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 г. № 152-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 23.07.2013. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

13. Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации: федеральный закон Российской Федерации от 22.12.2007 г. № 262-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 05.04.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

14. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон Российской Федерации от 09.02.2009 г. № 8-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 09.03.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

15. О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию: федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2010 г. № 436-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 29.06.2015. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

16. Об электронной подписи: федеральный закон Российской Федерации от 06.04.2011 № 63-ФЗ. [Электронный ресурс]. Дата обновления: 03.07.2016. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

17. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации: приказ Президента Российской Федерации от 09.09.2000 г. № Пр-1895. [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

18. О создании государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак на информационные ресурсы Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 15.01.2013 г. № 31с. [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

19. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683.

[Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Консультант Плюс» – 2016.

20. О порядке организации доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области и порядке осуществления контроля за обеспечением доступа к информации о деятельности Правительства Пензенской области и исполнительных органов государственной власти Пензенской области: постановление Правительства Пензенской области от 31.12.2009 г. № 1043-пП. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pnzreg.ru/ndocs/archive/p/195> (дата обращения 14.07.2016)

21. Об утверждении Положения о Департаменте информационной политики и средств массовой информации Пензенской области: постановление Правительства Пензенской области от 26.01.2016 г. № 39-пП. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.pnzreg.ru/ndocs/archive/p/31> (дата обращения 14.07.2016)

22. Алексеева М. В. О проблемных вопросах реализации конституционного права на информацию как одного из основных прав и свобод человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. – 2012. – № 7. – С. 16 -19.

23. Аудит открытости сайтов высших органов исполнительной власти регионов. [Электронный ресурс]. URL: <http://infometer.org/> (дата обращения: 20.06.2016)

24. Бельских И. Е. Инновации и альтернативы в современной экономике // Экономика: теория и практика. – 2015. – № 1 (37). – С. 39–43.

25. Бойко С. С. Электронные государственные услуги как современный организационно-правовой механизм обеспечения реализации прав и свобод граждан в РФ: сборник статей. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2013 – С. 187-191.

26. Вешкурцева З. Правовое регулирование электронного документооборота // Жилищное право. – 2011. – № 10. – С. 93-98.

27. Дзидзоев Р. М. Право на информацию в контексте открытого правительства в России: сборник статей. – Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2013 – С. 77-80.
28. Журавлева И. А. Использование электронных ресурсов для повышения открытости органов государственной власти: сб. науч. трудов. – Москва: Издательство Московского гуманитарного университета, 2011. – С.51-55.
29. Журавлева И. А. Инструменты совершенствования механизма открытости деятельности органов исполнительной власти // Вестник академии. – 2013. – №3 (37). – С.136-141.
30. Журавлева И.А. Совершенствование механизма открытости деятельности органов исполнительной власти: дис. на соиск. учен. степ. канд. экономич. наук. – Москва. – 2013. — 161 с.
31. Куликова С. А. Цензура и правовые ограничения свободы массовой информации // Юридический мир. – 2012. – № 10. – С. 24 – 28
32. Климов С.Г., Климов И.А. Взаимодействие горожан с властью: компетентное участие и проблема посредников // Социологические исследования. – 2015. – №4. – С.51-57
33. Луман Н Общество общества. / пер. с англ., ред. М.Е. Борисов. – М.: Логос, 2014. – 227с.
34. Мещеряков И. В. Государственная информационная политика как элемент системы национальной безопасности // Молодой ученый. — 2016. — №1. — С. 553-556.
35. Официальный сайт Департамента информационной политики и средств массовой информации Пензенской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://depsmi.pnzreg.ru> (дата обращения 08.06.2016)
36. Официальный сайт Правительства Пензенской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://pnzreg.ru/> (дата обращения 18.05.2016)
37. Пальцева Е. С. Информационная прозрачность правосудия: пределы и ограничения // «Информационное право». – 2013. – № 4. С.21-24

38. Саванкова Н. В пензенской колонии возникла вспышка чумы свиней. [Электронный ресурс]. URL: <http://rg.ru/2016/01/26/reg-pfo/svin-anons.html> (дата обращения 15.05.2016).
39. Саттарова А. А. Историко-правовая обусловленность информационного обеспечения бюджетного планирования // Финансовое право. – 2011. – № 2. – С. 22 - 25.
40. Соловьёв С.Г. Коммуникативная составляющая и ритуальная модель государственной коммуникации // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). – 2014. – № 2. – С. 45-54
41. Сокова О. Пришла беда – открывай ворота // Бековский вестник. – 2016. – №7.
42. Соколова С. Н., Сенюк Ю. М. Информационное право и государственное регулирование информационной безопасности // Информационное право. – 2013. – № 2
43. Таблица пробелов и проблемных мест в существующем законодательстве в отношении регулирования Интернета. Официальный сайт Российской Ассоциации электронных коммуникаций. [Электронный ресурс]. URL: <http://raec.ru/right/internetlaw/> (дата обращения: 20.04.2016)
44. Танимов О. В., Кудашкин Я. В. О правовой природе и возможности правового регулирования отношений в сети Интернет // Информационное право. – 2012. – № 2. – С. 17 – 21
45. Черкасов К.В., Захаревич Д.А. К вопросу об оценке открытости государственного управления в России: федеральное и региональное измерение // Власть. – 2015. – №10. – С. 75-83
46. Шабров О.Ф. Эффективность государственного управления в эпоху постмодерна. // Власть. – 2010. – №5. – С. 4-9

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Районные газеты Пензенской области [35]

Название газеты, район	Дата основания	Тираж (экземпляры)
«Башмаковский вестник», Башмаковский район	1930 г.	3 500
«Бековский вестник», Бековский район	02.11.1930 г.	2 300
«Бессоновские известия», Бессоновский район	08.03.1935 г.	3 000
«Вадинские вести», Вадинский район	02.04.1918 г.	2 200
«Ваш собеседник», Земетчинский район	04.04.1930 г.	3 350
«Вестник», Спасский район	15.12.1918 г.	2 250
«Вперёд», Иссинский район	05.05.1931 г.	2 000
«Городищенский вестник», Городищенский район	28.11.1920 г.	4 000
«Знамя труда», Никольский район	1930 г.	5 000
«Каменская новь», Каменский район	26.10.1930 г.	7 000
«Кузнецкий рабочий», Кузнецкий район	1918 г.	10 000
«Куранты-Маяк», Нижнеломовский район	20.01.1912 г.	3 200
«Наровчатские новости», Наровчатский район	06.11.1918 г.	2 100
«Наше слово», Лопатинский район	18.12.1930 г.	2 800
«Новое время», Шемышейский район	03.09.1931 г.	2 220
«Новь», Камешкирский район	28.09.1930 г.	2 200
«Организатор», Тамалинский район	05.01.1931 г.	2 715
«Родная земля», Пачелмский район	01.10.1930 г.	2 855
«Сельская новь», Белинский район	05.04.1918 г.	5 400
«Сельская правда», Мокшанский район	27.09.1930 г.	2 500
«Сельские вести», Неверкинский район	15.02.1935 г.	2 500
«Сердобские новости», Сердобский район	30.04.1918 г.	3 000
«Сурская правда», Лунинский район	05.03.1930 г.	2 750

«Сурские просторы», Пензенский район	23.03.1938 г.	2 750
«Труд», Малосердобинский район	Декабрь 1930 г.	1 750
«Трудовая честь», Колышлейский район	1931 г.	1 900
«Трудовой путь», Сосновоборский район	25.03.1935 г.	2 800

Приложение Б

Данные из аудита открытости сайтов высших органов исполнительной власти [23]

1	Правительство Ростовской области	99,00%	80,237%
2	Правительство Мурманской области	92,19%	35,735%
3	Правительство Ульяновской области	88,02%	19,302%
4	Правительство Ханты-Мансийского автономного округа - Югры	85,49%	34,500%
5	Администрация Томской области	83,18%	38,882%
63	Правительство Пензенской области	38,37%	28,344%
64	Правительство Самарской области	38,13%	0,000%