

Камытов К. Т. - и.о. доцента,
заведующий лабораторией
информационного права и
естественно - научных дисциплин
КГЮА, к.ю.н.
УДК 352.075:070

К ВОПРОСУ ОБ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Аннотация: В статье исследуются ключевые проблемы реализации принципов «электронного правительства» на уровне системы местного самоуправления, предлагаются пути и методы их разрешения.

Аннотация: Статьяда «электрондук өкмөттүн» принциптерин ишке ашыруудагы негизги көйгөйлөр изилденип, жергиликтүү өз алдынча башкаруу системасынын денгээлинде ал көйгөйлөрдү чечуунун методдору жана жолдору сунушталат.

Annotation: The article investigate key problems implementing the principles of «electronic government» at the level of local government, proposes ways and problem-solving techniques.

Ключевые слова: Местное самоуправление, муниципальные служащие, информационная открытость, электронное правительство.

Негизги сөздөр: Жергиликтүү өз алдынча башкаруу, муниципалдык кызматкерлер маалыматтык ачыктык, электрондук өкмөт.

Keywords: Local government, municipal employees, information transparency, e-government.

Обычно под открытостью органов власти и иных структур понимается относительное отсутствие препятствий в получении гражданами и организациями информации. Открытость предполагает относительно неограниченный доступ ко всем видам документированной информации и отсутствие запрета на обнародование информации. Если говорить о более точных критериях информационной открытости местного самоуправления, то на основе ст. 4 Закона КР «О доступе к информации, находящейся введении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года №213 [1] (далее по тексту - Закон КР «О доступе к информации.») можно сформулировать следующие требования:

- 1) общественность имеет право доступа к общественно значимой информации, имеющейся в распоряжении органов местного самоуправления;
- 2) органы местного самоуправления должны гарантировать открытость, прозрачность и гласность своей деятельности;

3) любое ограничение распространения или любое другое действие в отношении общественно значимой информации должно опираться только на закон.

Обнародование информации о деятельности органов местного самоуправления происходит путем обеспечения непосредственного доступа граждан к документам и материалам (ч. 4. ст. 6), а также путем доступа к открытым заседаниям органов местного самоуправления (ч. 5 ст. 6). Законом КР «О доступе к информации.» также предусмотрены дополнительные способы ее получения - посредством обнародования информации о текущих решениях и официальных событиях органов местного самоуправления (ч. 2 ст. 16) и ежегодных отчетов органов местного самоуправления о результатах работы (ч. 3 ст. 16).

В Законе КР «О доступе к информации.» установлен четкий перечень общедоступной информации, который содержит 36 пунктов (ст. 20).

В местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях органов местного самоуправления и муниципальных библиотек, других доступных для посещения местах), в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации должны специально создаваться пункты подключения к сети Интернет (ст. 33). Для обеспечения доступа к информации из автоматизированных информационных систем органы местного самоуправления должны: размещать информацию на своем официальном сайте и выделять адрес электронной почты для получения запросов и передачи запрашиваемой информации (ст. 31).

Как видим, законодательно вопрос о предоставлении населению документированной информации решен довольно основательно. Однако, к сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время на муниципальном уровне эти требования пока или вовсе не выполняются, или выполняются далеко не в полном объеме. Одной из главных проблем слабого внедрения электронного правительства на местном уровне является полное отсутствие популяризации этой системы среди населения. И как результат - больше половины сельских жителей Кыргызстана (активной его части) вообще не знают о своем праве на получение общедоступной информации в своих муниципалитетах. Результат исследования, проведенного iCAP Investment в 2012 году, выявил удручающую картину: никогда не слышали о такой системе (в разрезе регионов): Ошская область - 61% граждан, Жалалабадская - 90%, Баткенская - 70%, Таласская - 58%, Нарынская - 85%, Иссык-Кульская - 75%, Чуйская область - 42% [2, с. 29-30].

Вторая проблема самым тесным образом связана с неподготовленностью самих сотрудников органов местного самоуправления профессионально предоставлять населению общедоступную информацию в электронном виде. Несмотря на то, что в настоящее время компьютеры есть в каждом органе местного самоуправления (фактически нет ни одного айыльного аймака, не имеющего хотя бы двух компьютеров), чаще всего компьютерами пользуются финансисты и ответственные секретари и совсем редко главы органов местного самоуправления (основная причина - неумение

на них работать). Компьютерные навыки лучше всего получать на практике, но некому учить, так как в большинстве айылных аймаков отсутствуют специалисты по компьютерам. Чаще всего эту работу выполняют молодые родственники кого-либо из ответственных сотрудников, часто они делают ее нерегулярно и не получают заработной платы. В результате органы местного самоуправления не могут использовать возможности компьютерной техники в полном объеме [3].

Таким образом, уровень квалификации муниципальных служащих - ключевая проблема при обсуждении вопросов развития электронного правительства на местном уровне. Анализ показывает, что, к сожалению, единой системы и правил организации системы повышения квалификации муниципальных служащих в данном направлении нет. И это, несмотря на то, что на протяжении многих лет в рамках грантовых программ международными организациями были осуществлены значительные финансовые вливания на оснащение некоторых регионов республики компьютерной техникой и проведение огромного числа тренингов в рамках реализации программы развития «электронного правительства» на местном уровне. Основными проблемами тренингового подхода, лишившими его эффективности, стали, на наш взгляд, отсутствие согласованности программ, оценки потребностей регионов, краткосрочность и фрагментарность. Сегодня интерес государства и международных партнеров к данной проблеме катастрофически падает. Последний проект Фонда «Сорос-Кыргызстан» - «Информационная программа» была закрыта в 2013 году.

В отсутствие системы обязательного дополнительного образования уровень квалификации муниципальных служащих стал стремительно падать. Дополнительным фактором, снижающим интерес муниципальных служащих к повышению своей квалификации, послужила политика государства в отношении местного самоуправления в последние годы, когда авторитет местной власти снизился, сократились полномочия и ресурсы. При этом необходимо отдать должное некоторым учебным заведениям, выпускающим муниципальных служащих, которые пытаются путем собственных усилий проводить хотя бы разовое обучение для сотрудников органов местного самоуправления. Эксперты отмечают, прежде всего, Центр повышения квалификации Академии управления при Президенте КР и Институт государственного управления при Кыргызском национальном университете [4, с. 95].

Чтобы изменить ситуацию в сфере повышения квалификации муниципальных служащих вероятно в первую очередь необходимо сформулировать Концепцию повышения информационной грамотности муниципальных служащих и придать ей соответствующий правовой статус. В Концепции должны найти отражение следующие вопросы:

- определение роли, функций и полномочий муниципального органа по реализации Концепции;
- необходимость связи между вопросами дополнительного обучения и результатами аттестации;

- документом, подтверждающим прохождение дополнительного обучения, должен стать сертификат государственного образца, дающий определенные преимущества при решении вопросов о карьерном росте муниципального служащего и его денежном поощрении;
- определение устойчивых источников финансирования курсов повышения квалификации на местном уровне;
- формирование системы мониторинга процесса обучения.

Необходимо также создать дистантную систему обучения муниципальных служащих и Научно-исследовательский, информационный центр с соответствующей информационно-коммуникационной, технической и редакционно-издательской базой. Следует разрабатывать, издавать и распространять среди представителей органов местного самоуправления различные методические пособия, инструкции, руководства и т.д.

Другая проблема связана с доступом регионов к системе Интернет. В настоящее время в большинстве областей Кыргызской Республики нет технических препятствий к тому, чтобы пользоваться беспроводным доступом к Интернету везде, где есть мобильная связь, а мобильная связь есть на 95% территории Кыргызской Республики [5]. Таким образом, технически доступ к Интернету для органов местного самоуправления обеспечен, однако фактически это далеко не так, поскольку в силу все той же компьютерной безграмотности представители органов местного самоуправления, включая руководителей, не имеют достаточных навыков для использования сети. В то же время остаются актуальными и другие причины: в отношении мобильного Интернета - услуга слишком дорогая даже для городских органов местного самоуправления, не говоря уже о сельских; в отношении проводного Интернета - часто телефонная связь, особенно в высокогорных районах, просто отсутствует либо очень низкого качества, поэтому не позволяет быстрое соединение и передачу данных. В целом низкий уровень проникновения сети Интернет в периферийные районы республики является одним из основных сложностей на пути развития местного контента.

Таким образом, современные технологичные способы информирования стали аутсайдерами и по их применению заняли последние места в рейтинге эффективности. Специалисты муниципалитетов пока не видят потенциала во внедрении новых технологий информирования, скорее всего предполагая их низкую доступность населению. И в определенном смысле они не так уж и не правы.

Результаты анализа обеспечения доступа населения к сети Интернет на территории районов также демонстрируют крайне негативные результаты. В части территорий он обеспечен только через пункты коллективного доступа на почтах, на базе муниципальных библиотек, а в некоторых отдельных населенных пунктах он отсутствует полностью (с. Темир-Корун, Кыргыз-Ата Ноо-катского района; с. Кызыл-Булак Кызыл-Кийский район Баткенской области; в приграничных селах Сузакского, Базаркоргонского, Ноокенского, Аксыйского и Алабукинского районов Жалала-бадской области). Во многих

отдаленных высокогорных районах Таласской и Нарынской областей вообще нет интернет-клубов и интернет-кафе, а также нет возможности для граждан бесплатно «входить» на сайты органов власти. Положение усугубляется еще и тем, что основная категория взрослого активного населения (за исключением молодежи) не считает Интернет чем-то необходимым и нужным [6, с. 19]. Поэтому неудивительно, что и формы обращений граждан в органы местного самоуправления в «глубинке» пока также сохраняются традиционные: большая часть (немногом больше половины) - в письменной, чуть меньше половины - в устной форме и лишь 1,5% - в электронной в некоторых муниципальных образованиях, где более активно ведутся официальные сайты местной городской администрации (Бишкек, Ош, Чолпон-Ата) [7, с. 13].

Таким образом, результаты проведенного анализа дают основания утверждать, что пока на уровне небольших муниципальных районов гражданам практически не предоставляются возможности электронного правительства, а законодательные требования к обеспечению доступа к информации о деятельности органов местного самоуправления путем размещения этой информации практически не выполняются. Исключения составляют сайты местной администрации: мэрии г. Бишкек (<http://meria.kg>), Ош (<http://www.oshcity.gov.kg>), Балыкчи (<http://citykr.kg/balikchi/>), Карабалтинской городской управы (<http://citykr.kg/karabalta>).

В заключение обобщим вышеизложенное. Итак, в современных условиях пока целесообразнее говорить об уровне и факторах информационной «закрытости» органов местного самоуправления небольших муниципальных образований, а не об их информационной открытости. В процессе информирования населения муниципальным служащим не хватает знаний и умений в области информационных технологий, внутренней информации от аппарата управления муниципальным районом (например, отчетов о проделанной работе за предыдущий квартал и т.п.), что свидетельствует о недостаточно эффективно налаженных каналах передачи актуальной, полной информации о деятельности внутри органов местного самоуправления.

В целом, нами выявлено существенное отставание в формировании информационной открытости местных органов власти и внедрении современных способов информирования населения. По существу, значительная часть из обозначенных проблем зависит не столько от отсутствия соответствующей инфраструктуры и низкого уровня информатизации сельской местности, сколько от недостаточной компетентности и мотивационной готовности муниципальных служащих внедрять новые, современные технологии информирования населения.

И наконец, самый главный вывод, к которому мы пришли, сегодня масштабы использования информационно-коммуникационных технологий на местном уровне явно недостаточны, говорить о реализации принципов электронного правительства на местах еще крайне рано. Поэтому применение информационных технологий в автоматизации деловых процессов

органов местного самоуправления и предоставлении муниципальных услуг в электронном формате должны решаться только на уровне государства, в рамках программы по созданию электронного правительства. Самостоятельно со своими проблемами в этой области органы местного самоуправления справиться не смогут.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ:

1. Закон КР «О доступе к информации, находящейся в ведении государственных органов и органов местного самоуправления Кыргызской Республики» от 28 декабря 2006 года № 213 (В ред. Закона КР от 18 февраля 2013 г. №35) [Текст] // Ведомости Жогорку Кенеша КР. - 2006. - №11, ст. 98.
2. Исследование «Анализ потребностей регионов Кыргызстана в ИКТ и перспективы развития»: отчет по результатам исследования [Текст] / Инвестиционно-консалтинговая компания «iCAP Investment»; Фонд «Сорос-Кыргызстан». - Бишкек, 2012.
3. Материалы исследований Института политики развития КР в рамках разработки Национального доклада о развитии человека 2011-2012 гг. // Муниципалитет. - 2012. - №2. [Электронный ресурс]. Режим доступа. - <http://municipalitet.kg/>
4. Человеческое развитие в свете местного самоуправления: Национальный доклад о человеческом развитии в Кыргызской Республике. 2012 год [Текст] / ПРООН. - Бишкек, 2013. - 168 с.
5. Доклад «Информация и коммуникации в целях развития 2012: Расширение возможностей мобильной связи», представлен 17 июля 2012 г. Всемирным банком и InfoDev - Программой по развитию предпринимательства в сфере технологий и инноваций / Information and Communications for Development-2012: Maximizing Mobile [Электронный ресурс]. Режим доступа. - <http://reliefweb.int/report/world/>
6. Отчет о результатах исследования «Приоритеты и интересы Интернет аудитории Кыргызстана» / ОсОО «Promotank HQA» 2010 г. - Бишкек, 2010. - 23 с.
7. Как повысить качество услуг, предоставляемых органами местного самоуправления /Транс-переноси Интернетшнл Кыргызстан, 2012. - Бишкек, 2012. - 53 с.