

ОСВОЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ПРОСТРАНСТВА В ЦЕЛЯХ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ОТКРЫТОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

М.А. Зайцева
(Россия, г. Астрахань)

Ключевые слова: власть, Интернет, общество.

Key words: power, Internet, society.

Открытость, прозрачность, предсказуемость – это элементарные требования к власти, сформированной демократическим путем [3, с. 220]. Если их нет, общественный контроль действий власти невозможен. Только в том случае, если власть «прозрачна», то есть открыта, публична, – и с точки зрения своего текущего состояния, и с точки зрения своих намерений, – можно судить, насколько ее действия соответствуют закону и взятым на себя обязательствам [1, с. 183].

В современном российском политическом лексиконе понятие открытости власти имеет несколько значений. Его используют, когда хотят подчеркнуть распространенность и значимость теневой политики и теневых отношений, превалирование корпоративных интересов отдельных групп элиты над общенациональными интересами. В данном контексте требование установления открытости власти звучит как стремление к повышению уровня ее публичности, открытости, особенно в сфере принятия важнейших политических решений. Оно отражает желание политического класса, подавляющего большинства истеблишмента усилить роль официальных механизмов и каналов взаимодействия с властью, с официальными центрами принятия решений. И в данном смысле требование прозрачности объективно нацелено на создание и поддержание устойчивых механизмов согласования интересов, в рамках которых власть и элита могли бы договариваться о долгосрочном сотрудничестве на основе взаимного учета интересов. И, наконец, понятие открытости связано с коммуникацией между властью и обществом, общественным мнением.

В этой связи в статье будет проанализирован один из наиболее эффективных и современных каналов политической коммуникации, обеспечивающих открытость власти на региональном уровне. Таким информационным каналом является портал органов государственной власти Астраханской области.

Весьма эффективный способ организации работы органов государственной власти Астраханской области и обеспечения диалога государственной власти с гражданами и организациями – создание информационного портала, представляющего единую точку доступа ко всем существующим информационным ресурсам. Ориентация органов государственного управления на максимальное удовлетворение потребностей граждан является центральным звеном в концепции электронного правительства [12] и соответствует целям административной реформы в Российской Федерации [13].

Объединение информационных ресурсов органов государственной власти в портал [5] имеет преимущества:

- позволяет полно и объективно информировать граждан о составе государственных услуг и видах социальной поддержки;
- привлекает граждан и организации к поддержке инициатив Правительства Астраханской области;
- обеспечивает многосторонние коммуникации нового типа между обществом, бизнес-структурами и государственной властью;
- позволяет воплотить на практике концепцию «единого окна» для решения широкого круга вопросов регулирования хозяйственной деятельности (регистрация, лицензирование, налоги, субсидии и пр.);
- обеспечивает оптимизацию взаимодействия государственных структур при решении стратегических и оперативных вопросов.

Портал является составляющей «электронного правительства». Являясь «порта-

лом для общества», он призван обеспечить точку доступа ко всем уровням и ветвям власти, предоставляя населению и бизнес-структурам:

- доступ к документам и информации;
- доступ к сервисным услугам;
- участие в государственных закупках;
- ответы на злободневные вопросы в рамках компетенции органов государственной власти Астраханской области;
- участие в форумах, опросах, голосованиях.

Портал как элемент «электронного правительства» выполняет коммуникативную функцию, организуя диалоговое пространство «правительство – население». Он осуществляет взаимодействие органов государственной власти с гражданами на основе информационно-коммуникационных технологий. Применение новых информационных технологий позволяет в кратчайшие сроки получать информацию об ответных реакциях пользователей портала, повысить гражданскую активность населения. Организация диалога с населением является важнейшей составляющей обратной связи в механизме государственного управления. При этом следует решить проблемы, с одной стороны, эффективного использования неограниченных возможностей обратной связи с населением, а с другой – учета специфических особенностей общения в виртуальном пространстве Интернет.

Основными ориентирами в выстраивании отношений с пользователями портала являются степень комфортности условий, созданных для посетителей портала, и степень доступности базовых государственных услуг через сеть Интернет. Эти два взаимосвязанных показателя должны постоянно улучшаться, что невозможно без определения стратегии и приоритетов развития портала.

Работа по представлению в сети Интернет в виде сначала сайта Администрации Астраханской области, затем портала органов ее власти строится поэтапно, начиная с 1994 г., каждый из этапов имеет свои цели, задачи, реализуется с привлечением профильных специалистов. Представляется возможным выделить:

- 1994–1998 гг., задачи: представление области в сети Интернет, привлечение внешних инвестиций в экономику Астраханской области, содействие продвижению продукции астраханских товаропроизводителей на внешние рынки;
- 1998–2005 гг., задачи: совершенствование структуры и информационного наполнения сайта [4] разработка и утверждение перечня основных разделов; назначение ответственных сотрудников за сопровождение разделов; обеспечение работы канала новостей;
- 2005–2008 гг., задачи: объединение представительств исполнительных органов государственной и муниципальной власти Астраханской области в сети Интернет в единый информационный ресурс, формирование и представление в сети специальных отраслевых информационных ресурсов; поисковая оптимизация.

Первое представительство Администрации Астраханской области в сети Интернет появилось в 1996 г. Сайт занял до сих пор пустовавшую нишу информационного ресурса о деятельности Администрации Астраханской области. Статус официального ему был придан в 1998 г. [4]. Развертывание Web-сервера должно было решить следующие задачи:

- представление области в сети Интернет;
- привлечение внешних инвестиций в экономику Астраханской области;
- содействие продвижению продукции астраханских товаропроизводителей на внешние рынки.

В 2001 г. были приняты меры по совершенствованию структуры и информационного наполнения сайта [4]:

- разработан и утвержден перечень основных разделов официального сайта;
- назначены ответственные из числа сотрудников структурных подразделений Администрации области за сопровождение разделов сайта Администрации области;
- обеспечена ежедневная передача пресс-релизов и другой информации для ведения канала новостей официального сайта;

- закреплена необходимость обязательного наличия электронной почты у всех районных средств массовой информации.

Следующим шагом стало создание портала [6]. Он становится новым способом общения власти и населения, более совершенным каналом коммуникации. В 2006 г. портал получает статус официального Интернет-ресурса органов государственной власти Астраханской области [10].

Портал объединил Интернет-представительства исполнительных органов государственной и муниципальной власти Астраханской области в сети Интернет в единый информационный ресурс, необходимость создания обусловлена:

- отсутствием (на момент создания) Интернет-представительств у большинства исполнительных органов государственной власти (до 2005 г. – у 75 % исполнительных органов государственной власти Астраханской области, I квартал 2006 г. – у 50 %);
- разрозненностью существующих сайтов, низким уровнем их структуризации и взаимосвязи, хаотичным обновлением, отсутствием единой концепции представления информации о деятельности органов государственной власти Астраханской области.

Практически со дня образования портала проводится работа по достижению прозрачности информации для населения, удобства получения этой информации [9].

В 2006 г. был разработан новый интерфейс и дизайн автоматизированной информационной системы (АИС) «Портал органов государственной власти Астраханской области», он един в Интернете и внутренней корпоративной сети органов исполнительной власти Правительства Астраханской области. Начаты работы по защите АИС. Проходят специализированное обучение специалисты, поддерживающие отраслевые и специализированные ресурсы. Количество ресурсов портала выросло. Портал объединил веб-ресурсы органов государственной и муниципальной (на уровне районов) власти Астраханской области. Выстраивается развитая система ссылок – на муниципальные органы власти, органы власти других регионов: внешних ссылок – 29, внутренних ссылок – 78. В системе находятся ссылки на сайты 12 муниципальных образований Астраханской области, 22 субъектов Российской Федерации (17 республик, 4 края, 1 область), информационные ресурсы органов государственной власти Российской Федерации.

Усовершенствована визуализация отдельных присутствующих на портале ресурсов, представление новостей, начал работу шеф-редактор. В разделе новостей, кроме оперативной информации о важных событиях, представлен анонс социально значимых мероприятий, реализуемых или намечаемых к реализации в Астраханской области. В перечне разделов портала – структура и функции органов государственной власти Астраханской области, справочные материалы, статистика: исполнение областного бюджета, специальный региональный раздел о реализации национальных проектов.

На портале появилась RSS-функциональность, пользователям предлагается удобный способ доступа к оперативно обновляемой новостной ленте текущих событий. С помощью службы RSS можно получать новости, размещенные на портале, сразу на свой компьютер. Эта технология, введенная для удобства пользователей, гарантирует доставку информации и позволяет ознакомиться с ней в любое удобное время. Пользователям стал доступен PDA-интерфейс системы: версия портала, специально предназначенная для просмотра на карманных компьютерах и смартфонах. Ознакомиться с ней можно, нажав соответствующую ссылку на главной странице портала или зайдя напрямую по ссылке pda.astrobl.ru. Информация доступна не только на русском, но и на английском языке (pda.astrobl.ru/eng). Создание англоязычной версии новостей способствует более оперативному и эффективному информированию всех тех посетителей портала, кто не владеет русским языком.

В 2007 г. доля исполнительных органов государственной власти области, имеющих официальное представительство в сети Интернет, доведена до 100 % (на начало 2007 г. – 82 %).

Четыре дополнительных отраслевых ресурса, для различных категорий населения, сформированы и представлены на портале в 2007–2008 гг. [11].

В целях оптимизации взаимодействия граждан с органами государственной власти и повышения эффективности работы самих органов власти за счет интерактивного взаимодействия с населением разработан и внедрен специализированный портал сервисов органов государственной власти Астраханской области (www.service.astrobl.ru) [7; 8]. Портал предоставляет возможность централизованного хранения данных о государственных услугах, обеспечивает работу в многопользовательской среде. Сервисы портала классифицированы по трем признакам. Информация по всем услугам предоставляется пользователю по единому рубрикатору, в интуитивно понятной форме, не требующей от пользователя знаний о точном наименовании организации, услуги или иной специфической информации. Каждый сервис включает исчерпывающее описание услуги (подробно прописано, на основании какого нормативного акта она оказывается, в чем заключается, какие категории граждан имеют право на получение; указан перечень документов, которые нужны для получения услуги, куда обратиться за получением услуги, телефоны) – первая стадия развития сервисов. Ряд сервисов предоставляет возможность скачать и распечатать образцы бланков, которые нужны для получения услуги – вторая стадия развития сервисов. В 2007 г. количество сервисов достигло 54 [2; с. 70–73]. Первая и вторая стадии развития сервисов пройдены, начаты работы по переходу к третьей – осуществление двустороннего взаимодействия с пользователем, заполнение и предоставление в режиме реального времени официальной формы, необходимой для начала процедуры получения услуги. Предполагается дальнейшее улучшение качества и рост числа сервисов органов государственной власти Астраханской области.

Специальный баннер размещен на портале в связи с празднованием 450-летия основания Астрахани. Создан сайт www.astrakhan-450.ru. Информация структурирована и представлена с учетом возможных и действительных запросов различных адресных групп: потенциальные туристы, гости города, взрослые жители его – астраханцы (раздел «Объекты реконструкции. Мероприятия»), школьники.

Отраслевой информационный ресурс агропромышленного комплекса Астраханской области (<http://astragro.ru/>) имеет следующие основные задачи: автоматизация учета сельскохозяйственных товаропроизводителей Астраханской области; оптимизация взаимодействия между органами управления АПК АО и всеми участниками агробизнеса; обеспечение доступа всех органов управления АПК АО и участников агробизнеса к информации о сельскохозяйственных товаропроизводителях Астраханской области.

Геоинформационная система состоит в том, что на цифровую картографическую основу Астраханской области масштаба 1:200 000 нанесены базовые слои цифровой топографической карты, имеющие векторную структуру изображения и отраслевые слои, относящиеся к деятельности исполнительных органов государственной власти Астраханской области: «Распределенный фонд участков недр, содержащих общераспространенные полезные ископаемые», «Нераспределенный фонд недр (углеводородное сырье)», «Распределенный фонд недр (углеводородное сырье)», «Распределенный фонд недр акватории российского сектора Каспийского моря, прилегающего к границам Астраханской области (углеводородное сырье)», «Особо охраняемые природные территории», «Охотхозяйства», «Памятники археологии», «Музеи», «Туристические базы». В программном продукте создана возможность выбора отображаемых картографических данных из списка слоев, поиска по ключевым словам в названиях и описаниях объектов определенных слоев, масштабирования изображения в заданных пределах. Геоинформационная система Астраханской области интерактивна, она может развиваться и дает возможность загружать новые слои, а также актуализировать и расширять информационные справки об объектах, размещенных в системе.

Чтобы сделать систему государственных информационных ресурсов Астраханской области эффективным инструментом, обеспечивающим максимальный охват аудитории, проводятся работы по оптимизации и продвижению ресурсов области в сети Интернет.

В результате поисковой оптимизации Интернет-ресурсов www.astrobl.ru и www.astrakhan-450.ru достигнуто значительное улучшение позиций в рейтинге поисковых машин. С целью расширения каналов информирования граждан созданы сообщества и Интернет-дневники, где ведется периодическая трансляция и обсуждение новостей Астрахани и Астраханской области, 1–2 раза в неделю обсуждение попадает в Топ-30 популярных записей в блогосфере (SEO информационного ресурса ведется целенаправленно с октября 2007 г., основными результатами можно считать оптимизируемые сайты: www.astrobl.ru, www.astrakhan-450.ru), по версии Яндекса. В Карты Google загружены более 200 фотографий достопримечательностей и пейзажей Астрахани и Астраханской области. Проведена оптимизация веб-страниц, контента и структуры сайтов www.astrobl.ru, www.astrakhan-450.ru, осуществлено интегрирование с различными Интернет-проектами: статьи в свободной энциклопедии «Википедия» (Wikipedia), импортирование новостей в Новостную поисковую систему RedTram в формате RSS, взаимодействие с Google Maps.

В результате поисковой оптимизации ресурсов расширилась целевая аудитория портала органов государственной власти и сайта подготовки к 450-летию юбилею Астрахани, увеличился целевой отклик по запрашиваемой пользователями информации, достигнуты высокие позиции по популярным поисковым запросам, увеличилось количество самих запросов. Первые страницы выдачи Яндекса, Рамблера и Google – самых популярных в России поисковых систем – наиболее используемые по кликам пользователями Интернета. Таким образом, значительно улучшилась видимость сайта подготовки к 450-летию Астрахани www.astrakhan-450.ru и портала органов государственной власти www.astrobl.ru в сети Интернет и поисковой выдаче.

Эти инициативы логично вписываются в концепцию информационной открытости Правительства Астраханской области.

Портал занимает ведущие места не только в областном рейтинге информационных ресурсов, но, по оценкам экспертов, удерживает лидирующие позиции по посещаемости среди административных ресурсов в масштабах страны (по данным на 04.07.2008 г. – 39 позиция, всего зарегистрирован 601 административный ресурс). Портал имеет свою массовую, постоянно увеличивающуюся аудиторию в глобальной сети. Посетителями портала кроме населения Астраханской области являются также жители Москвы, Санкт-Петербурга, Волгоградской, Саратовской, Ростовской областей и других субъектов Российской Федерации (по данным рейтинговой системы Rambler's top100 на 04.07.2008 г.: Москва – 4,12 %, Ростовская обл. – 2,06 %, Саратовская обл. – 1,03 %, Волгоградская обл. – 1,03 %, Пермская обл. – 1,03 %).

По данным Google Analytics, посетители из России, Польши, Украины интересуются подготовкой к юбилею Астрахани; сайт «Астрахань – 450» привлекает пользователей из США, Канады, Великобритании, Германии, Норвегии, Белоруссии и Израиля.

«Астрахань – 450» предоставляет новую возможность перевода любой страницы сайта на 22 иностранных языка с помощью инструмента Google Переводчик.

Можно предположить, что, благодаря созданию портала формируется централизованный источник информации исполнительных органов государственной власти области, обеспечивается доступность Правительства области в сети Интернет, повышается уровень компьютерной грамотности государственных гражданских служащих, разрабатывается новый инструмент взаимодействия с населением области.

Вместе с тем можно выделить ряд проблем:

- информация о полномочиях исполнительных органов государственной власти области, муниципальных образований Астраханской области представлена не в полном объеме;
- нормативные правовые документы, положение об исполнительном органе государственной власти – владельце ресурса – представлены не всегда, в связи с чем невозможно проанализировать полномочия соответствующих органов государственной власти, выделить основные проблемы, решаемые ими, и узнать об услугах, так

как человек не знает точно, к полномочиям какого исполнительного органа государственной власти относится выполнение той или иной государственной услуги. Не все сайты исполнительных органов государственной власти области содержат перечень информационных ресурсов и услуг, предоставляемых гражданам и организациям;

- публикуемые сведения в основном труднодоступны: в большинстве случаев рубрикаторы веб-ресурсов исполнительных органов государственной власти Астраханской области отличаются друг от друга по своему тематическому охвату, отсутствуют карта сайта и поисковая система;

- отмечается недостаточная работа по организации обратной связи с населением. Использование инструментов интерактивного взаимодействия исчерпывается возможностью отправить краткое сообщение в орган государственной власти Астраханской области или работать через портал сервисов.

Многофакторность деятельности органов государственной власти области требует, чтобы в создании единого информационного пространства были задействованы разнообразные данные. Отсутствие системности и единой структуры их размещения на портале может привести к тому, что поиск необходимых сведений будет трудоемким и малоэффективным и заведет пользователей в так называемый информационный тупик, выход из которого – формирование единого методологического пространства, представляющего собой комплекс взаимосвязанных решений, направленных на:

- формирование единой структуры представления информации на сайтах и страницах органов государственной власти и местного самоуправления Астраханской области, создание стандартов размещения информации на портале;

- усиление присутствия составляющих, характеризующих «портал для общества» (информация о деятельности органов государственной власти области, сервисы, государственные услуги, обратная связь).

Реализация перечисленных шагов приведет к интенсификации развития портала как ключевого элемента, поддерживающего работу с гражданами и организациями, увеличит эффективность информационного взаимодействия государственной власти и населения, повысит открытость органов государственной власти области и местного самоуправления, что послужит залогом эффективности проводимой политики.

Библиографический список

1. *Афанасьева, О. В.* Институты транспарентности государственного управления: канадский опыт для России / О. В. Афанасьева, С. В. Кабышев. – 2006.
2. *Зайцева, М. А.* Электронная культура и государственные услуги для граждан / М. А. Зайцева, Э. Р. Незаметдинова // Электронная культура и новые гуманитарные технологии XXI века : материалы Международной научно-практической конференции (5–7 июня 2007 года). – Астрахань, 2007.
3. *Кристалльный, Б. В.* Электронное правительство. Опыт США / Б. В. Кристалльный, Ю. В. Травкин. – 2003.
4. *Постановление* Главы Администрации Астраханской области от 09.04.2001 г. № 191 «О совершенствовании представления Администрации Астраханской области в сети Интернет».
5. *Постановление* Главы Администрации Астраханской области от 16.06.98 г. № 246 «О представлении Астраханской области в международной сети Интернет».
6. *Постановление* Губернатора Астраханской области от 20.06.2005 г. № 412 «О портале органов государственной власти Астраханской области».
7. *Постановление* Правительства Астраханской области от 03.09.2007 № 381-П «О специализированном портале сервисов и о внесении изменений в Постановление Правительства Астраханской области от 17.11.2006 № 391-П».
8. *Постановление* Правительства Астраханской области от 08.02.2008 г. № 48-П «О порядке управления специализированным порталом сервисов органов государственной власти Астраханской области».

9. **Постановление** Правительства Астраханской области от 19.02.2007 г. № 60-П «О концепции развития портала органов государственной власти Астраханской области».
10. **Постановление** Правительства Астраханской области от 23.05.2006 г. № 161-П «О портале органов государственной власти Астраханской области».
11. **Постановление** Правительства Астраханской области от 23.05.2006 г. № 156-П «Об утверждении концепции отраслевой целевой программы "Информатизация Астраханской области в 2007 году"».
12. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002–2010 гг.)"».
13. **Распоряжение** Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.».