

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ КАК ФОРМА ИНТЕГРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО

MUNICIPAL INFORMATION SYSTEMS AS AN INTEGRATION FORM OF MUNICIPAL ENTITIES IN THE INFORMATION SPACE

V. Penkina

Annotation

International experience integrating municipalities into the information space consists of a set of processes and phenomena (prerequisite municipal information integration): development of municipal legislation with the consolidation at the international level the basic rights of local self-government, including the free exchange of information; and the development of information and communication technologies.

Originating in the 1960–1970s the municipal information system as a collection of local information today purchased the system as a "municipal-global" municipal information system (MIS) consisting of thousands of systems. In world practice, the integration of municipal entities in the information space is implemented by combining such systems.

Integration is fundamentally a traitor the quality of IIAs, which allows you to search and interactively access all the necessary information. Information integration of municipalities has passed a difficult way of evolution from their media agencies to the Association of municipal information systems on associative (national) – in the formation of national associations of IIAs and international – in the international municipal unions. In the globalization process IIA, and municipal information space, becoming part of a global information space that allows not only to inform about the work of local governments, but also to improve their work based on interactive participation of the local population and international experience.

Keywords: municipal information system, information space.

Пенкина Валентина Александровна

Аспирант, Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, РАНХиГС

Аннотация

Международный опыт интеграции муниципальных образований в информационное пространство складывается из совокупности процессов и явлений (предпосылок муниципальной информационной интеграции): развития муниципального законодательства с закреплением на международном уровне базовых прав местного самоуправления, в том числе на свободный обмен информацией; а также развития информационно-коммуникационных технологий.

Зародившись в 1960–1970 годы муниципальные информационные системы как совокупность местной информации сегодня приобрели системное качество "муниципально-глобальной" муниципальной информационной системы (МИС) состоящей из тысяч систем. В мировой практике интеграция муниципальных образований в информационное пространство реализуется именно посредством объединения таких систем.

Интеграция коренным образом изменяет качество МИС, которая позволяет искать и интерактивно пользоваться всеми необходимыми сведениями. Информационная интеграция муниципальных образований прошла сложный путь эволюции от учреждения своих СМИ до объединения муниципальных информационных систем на ассоциативном (национальном) – при формировании национальных ассоциаций МИС и международном – в деятельности международных муниципальных союзов. В процессе глобализации МИС, как и муниципальное информационное пространство, став частью глобального информационного пространства, позволяет не просто информировать о работе органов местного самоуправления, но и совершенствовать их работу на базе интерактивного участия местного населения и мирового опыта

Ключевые слова:

Муниципальная информационная система, информационное пространство.

Глобальное информационное общество вовлекает органы местного самоуправления в информационные отношения, складывающиеся по поводу поиска, производства и распространения информации. Информационные отношения реализуются на всех уровнях публичной власти, включая и местное самоуправление, где их участие разнопланово. В компетенцию органов

МСУ входит создание доступных информационных ресурсов по местным вопросам, а также информационное обеспечение местного населения по вопросам местного значения.

В литературе муниципальным информационным системам исходят из традиционных положений об устойчи-

ности муниципальных образований и муниципалитетов при наличии базовых условий – достаточности муниципальных бюджетов, кадрового потенциала и наличии необходимой информации для обеспечения процесса принятия решений, оперативного управления или процессов предоставления услуг*.

* Nel L. Engelbrecht J. Municipal Information Systems - Founding the Dream in Reality// http://africageodownloads.info/051_nel_engelbrecht.pdf

В то же время, в современных условиях локальной достаточности отдельного муниципалитета даже по совокупности перечисленных параметров уже недостаточно. Необходима эффективная интеграция коммунальных систем, направленная на обеспечение устойчивости выполнения ими своего мандата и эффективного предоставления услуг.

В соответствии с международными документами (Европейская хартия местного самоуправления и др. акты) муниципалитеты самостоятельны в решении вопросов местного значения, поэтому в рамках интеграции могут вступать лишь в ассоциации (в том числе – международные) без делегирования каких-либо полномочий, а также интегрироваться и взаимодействовать в рамках информационного пространства.

Первое направление успешно реализуется в Европе уже на протяжении полувека, второе начало развиваться относительно недавно, особенно в практике электронного управления и создания информационной среды для муниципалитетов, предусматривающей, в том числе эффективную интеграцию компонентов муниципальных технологий, баз данных, документов, делопроизводства, процессов автоматизации в Интернет-среде.

Различные проекты интегрированного управления муниципальными информационными системами ориентированные на органы местного самоуправления, созданы как в развитых, так и в развивающихся странах в контексте успешной интеграции местного самоуправления в информационное общество. Интеграцию муниципалитетов в информационном пространстве стимулируют как потребности местного сообщества, так и органы государственной власти*.

* Gomes de Azevedo Pinto M. M. Information Management: a Systemic Model// Archives & Social Studies: A Journal of Interdisciplinary Research. Vol. 1, no. 0 (March 2007). P. 259.

Ещё в 1980 годы в теории управления был заложен принцип информационной деятельности, в которой информационные продукты, услуги и системы в целом должны быть разработаны в виде группировок видов де-

ятельности, наращивать и обрабатывать информацию для обеспечения процесса принятия более обоснованных решения и понимания ситуаций и путей действий более эффективным способом*.

* Taylor R. S. Value-added Processes in Information Systems. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corp, 1986. P. 49.

Информационная интеграция в современных условиях реализуется в основном в проектной форме по ключевым направлениям, связанным с информацией (способами её сбора, обработки, обращения, сохранения, распространения), которая является "центральной нервной системой" любой современной публичной службы*.

* Taylor R. S. Value-added Processes in Information Systems. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corp, 1986. P. 49.

Помимо чисто технических изменений (аппаратно-программных средств, сетей и др.), стоит также вопрос совершенствования организации культуры, поддерживающей новые стратегии (включая организационные структуры, процессы и персонал: агентов/ акторов). Действия в этих направлениях необходимы для организации успешной интеграции в информационное общество, где информация и знания играют ключевую роль в практически каждом аспекте человеческой деятельности.

Муниципальная интеграция чаще всего реализуется в модели "управление через проекты", связанные с "бизнес-процессным подходом" (в основном, горизонтальных связях, с дальнейшим основанием на первичных организационных, функциональных и вертикальных перспективах). Большинство проектов внедрения интегрированных муниципальных информационных сервисов подчинены задачам управления.

Одной из важных задач информационно-интеграционных муниципальных проектов является достижение необходимых изменений в местном самоуправлении без отклонения от его фундаментальной стратегии (решение населением вопросов местного значения). С развитием интеграции встают также задачи защиты информационной цифровой среды, необходимость обеспечения подлинности, целостности и достоверности информации. Муниципальное информационное пространство дает возможность понимать важность информации для органов МСУ, СМИ и других субъектов, участвующих в информационном процессе в границах муниципального образования.

Процесс интеграции муниципальных образований в информационное пространство имеет несколько уровней правового регулирования, первый из которых – междуна-

родный. Международный пакт о гражданских и политических правах (ст. 19) закрепляет право каждого беспрепятственно придерживаться и свободно выражать свое мнение, а также искать, получать и распространять информацию. В то же время, пользование данным правом корреспондирует и соответствующие обязанности, а также ответственность. Указанное право сопряжено с рядом законодательных ограничений, которые в полной мере касаются и информации в муниципальной среде. Вопросы информации регламентированы также ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод*, где декларированы свобода выражения мнения и свобода информации. Европейская хартия местного самоуправления (ст. 10) предусматривает право национальных органов МСУ на объединение, сотрудничество с другими органами МСУ для выполнения общих задач. Кроме того, Хартия признает право органов МСУ объединяться для защиты и продвижения общих интересов и на международном уровне, так, чтобы органы МСУ могли сотрудничать с подобными органами других стран**.

* Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)// СЗ РФ. 2001. 8 января. №2. Ст. 163.

** Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)// Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.

Таким образом, Хартия создает международно-правовую основу интеграции муниципальных образований в информационную среду.

Развитие муниципального законодательства, закрепление на международном уровне базовых прав местного самоуправления создало предпосылки муниципальной интеграции, но в действительности она "заработала" лишь с развитием информационно-коммуникационных технологий, когда совокупность местной информации переведенной в цифровой вид, стала выстраиваться в муниципальные информационные системы (МИС), MIS (Municipal Information System). В мировой практике интеграция муниципальных образований в информационное пространство реализуется посредством объединения таких систем.

Первоначально, в 1960–1980 годы МИС формировались и рассматривались в специальной литературе как интегрированные системы в основном бухгалтерской информации, предназначенные для обеспечения процесса принятия решений*.

* Brooks E.H. Integrated municipal accounting information systems. The University of North Carolina at Chapel Hill. Ph.D., 1983.

Затем МИС стали развиваться в направлении геогра-

фических информационных ГИС систем*.

* Mackenzie R.F. The development of a methodology to assess user requirements for the implementation of municipal geographic information management systems. M.Sc.E. The University of New Brunswick (Canada), 1990.

В 1995 г. муниципалитет города Сент-Луис (штат Миссури) ввел в практику стратегическое планирование действий в направлении создания муниципальной информационной системы. Проект был запущен в самый разгар ожесточенных дебатов относительно узких мест в муниципальном управлении, развития для его целей независимых компьютерных систем, организационных проблем в менеджменте МИС.

Процесс стратегического планирования в этих сложных условиях все же был реализован, собран штат специалистов для выявления потребности в информации, обнаружении и решении проблем в существующих системах, организационных изменений, и определения потенциальных проектов.

* Smith L.D., Campbell Ja.F., Subramanian A., Bird D.A., Nelson A.C. Strategic planning for municipal information systems. some lessons from a large U.S. city// American Review of Public Administration. 2001. T. 31. № 2. P. 139-157.

Сегодня ядром МИС стала быстро развивающаяся веб-система, обеспечивающая быстрый доступ к муниципальной информации. С помощью такой системы пользователь может искать и просматривать сведения о недвижимости, налогах, списках избирателей и т.п. а, затем, обнаружив нужный вопрос (объект) выделять свойства на интерактивном портале. Пользователи могут легко создавать списки рассылки из местных резидентов. МИС многофункциональна и позволяет муниципалитету вести отчетность, собирать, накапливать и обрабатывать информацию, включая фотографии, тексты, документы, информацию для экстренной связи, адреса и контакты и пр., МИС, обладает функцией поиска по каждому из этих направлений.

МИС может ограничиваться эксклюзивным сайтом муниципального образования, а может объединять их несколько, отдельный модуль позволяет пользователям переходить по ссылкам участков и легко и эффективно отслеживать процессы.

МИС имеет гибкую структуру, легко и эффективно интегрируясь с любыми муниципальными базами, отображая имеющихся данных в простом для использования веб-интерфейсе. Технологически современные МИС надежны, так как имеют многоуровневую систему входа, а пользователи могут быть разделены на несколько уровней безопасности, с предоставлением различных уров-

ней доступа к МИС. Это позволяет администраторам решать, кто может редактировать, обновлять, изменять или удалять данные из системы. К технологическим особенностям МИС относится возможность изменять свойства, добавлять компоненты, пометки к интерактивным сегментам, сохранять вид карт муниципальных территорий, добавлять аннотации на карты, делать ссылки и т.п. В г. Корпус Кристи (штат Техас) разрабатываются специальные планы развития МИС*, но они ограничены исключительно техническими параметрами, а также штатным расписанием (руководители МИС, call-центр, техники, менеджеры и пр.).

* MIS Succession Plan City of Corpus Christi// <http://www.cctexas.com/Assets/Departments/MIS/Files/MISsuccessionPlan.pdf>

В то же время, современную МИС нельзя отождествлять лишь с совокупностью Интернет-ресурсов.

В Польше МИС считают гордостью города, муниципалитета, используют в продвижении его имиджа и создание бренда. Польские специалисты исходят из того, что города, как муниципальные образования должны иметь универсальные информационные системы, помогающие эффективному движению и развитию городского пространства, обеспечению свободного доступа к информации о городе, районах, общественных зданиях, памятниках, учреждениях культуры и других достопримечательностях. При этом основными элементами МИС считаются знаки, указывающие названия улиц, направления для пешеходов, индивидуальные и коллективные информационные панели, стенды для исторических памятников, дорожных знаков и информации и т.п.*.

* Municipal Information Systems (MIS)// Company UTAL <http://en.atal.pl/municipal-information-systems.html>

Интеграции современных МИС способствует их поддержка на государственном уровне, в основном через гранты и помощь региональных властей. В г. Корпус Кристи (штат Техас) штат поддерживает МИС и оказывает ей помощь, предоставляя программно-аппаратные продукты и услуги по управлению корпоративными центрами обработки данных для ГИС и подобных систем, предоставляя возможности подключения и обслуживания клиентов, что позволяет обеспечить оптимальное использование данных предприятия, а также эффективного и действенного данных, голосовых и видео коммуникаций*.

* City of Corpus Christi// <http://www.cctexas.com/government/municipal-information-systems/>

Основные принципы муниципальной информацион-

ной интеграции наиболее полно разработаны в Ассоциации муниципальных информационных систем Канады (Municipal Information Systems Association of Canada (MISA/ASIM)), деятельность которых регламентирована законом о некоммерческих организациях.

* Canada Not-for-profit Corporations Act (CNCA). S.C. 2009.

В частности к указанным принципам там относятся:

- ◆ консенсус по всем актуальным вопросам с представлением позиций меньшинства, если консенсус не может быть достигнут;
- ◆ разработка политики и позиций отчетности по соответствующим национальным вопросам, справедливо отражающим мнения своих ассоциаций-членов;
- ◆ участие в национальных комитетах, занимающихся муниципальными или межюрисдикционными вопросами предоставления муниципальных услуг, с использованием информации и технологий;
- ◆ сотрудничество и взаимодействие с организациями по вопросам, затрагивающим муниципальные или межюрисдикционные предоставления муниципальных услуг, с использованием информации и технологий;
- ◆ предоставление услуг членом ассоциации лишь по оформленному согласию с равномерным распределением расходов среди членов Ассоциации, в соответствии с согласованной формулой. Участие в таких общих службах добровольно для каждого члена ассоциации, при этом затраты распределяются для неучаствующих членов Ассоциации;
- ◆ Ассоциация рассчитывает на своих членов в части ресурсов, помощи или сотрудничества, необходимых для своей деятельности;
- ◆ политические позиции, принятые Ассоциацией не обязательны для её членов, которые не связаны решениями или политическими позициями, принятыми любым членом ассоциации;
- ◆ мероприятия Ассоциации должны соответствовать в максимально возможной степени принципам работы своих ассоциаций-членов.

Основные цели Ассоциации

- ◆ представлять интересы членов в переговорах с правительством и другими национальными или международными органами и ассоциациями по вопросам, касающимся муниципальных и государственных услуг с использованием информационных и коммуникационных технологий;
- ◆ содействовать сотрудничеству и обмену информацией, навыками и ресурсами между муниципалитетами и ассоциациями-членами;
- ◆ обеспечить руководство и содействовать рас-

пространению передового опыта в использовании информационных и коммуникационных технологий*.

* Municipal Information Systems Association of Canada. Официальный сайт http://www.misa-asim.ca/?page=MA_AB_Mission

В современных условиях полномочия органов МСУ в сфере интеграции в национальное и глобальное информационное пространство основаны на международно-правовых нормах, национальном законодательстве, а также нормативных правовых актах МСУ.

Международный опыт интеграции муниципальных образований в информационное пространство складывается из совокупности процессов и явлений (предпосылок муниципальной информационной интеграции):

- ◆ развития муниципального законодательства с закреплением на международном уровне базовых прав местного самоуправления, в том числе на свободный обмен информацией;
- ◆ развитие информационно-коммуникационных технологий.

Указанные предпосылки смогли "запустить" процесс интеграции, когда достигли определенного уровня развития международного и национального муниципального и информационного права – с одной стороны, и информационно-коммуникационных технологий – с другой. Зародившись в 1960–1970 годы муниципальные информационные системы как совокупность местной информации с переводом в цифровой вид приобрели системное качество "муниципально-глобальной" муниципальной

информационной системы (МИС) состоящей из тысяч таких систем по всему миру. В мировой практике интеграция муниципальных образований в информационное пространство реализуется именно посредством объединения таких систем.

Интеграция коренным образом изменила качество МИС. Если в 1960–1980 годы они формировались и рассматривались в специальной литературе как интегрированные системы в основном местной бухгалтерской информации, предназначенные для обеспечения процесса принятия решений, далее развиваясь в направлении географических информационных ГИС систем, сегодня достигли уровня быстро развивающихся веб-систем, обеспечивающих быстрый и глобальный доступ к широкому спектру муниципальной информации. Современная МИС позволяет искать и пользоваться сведениями о недвижимости, налогах, списках избирателей и т.п. а, затем, обнаружив нужный вопрос (объект) выделять свойства на интерактивном портале. С середины 1990 годов муниципалитеты практикуют стратегическое планирование действий в направлении развития МИС. При этом они получают помощь государства и регионов. Информационная интеграция муниципальных образований прошла сложный путь эволюции от учреждения своих СМИ до объединения муниципальных информационных систем на ассоциативном (национальном) – при формировании национальных ассоциаций МИС и международном – в деятельности международных муниципальных союзов. В процессе глобализации МИС, как и муниципальное информационное пространство, став частью глобального информационного пространства, позволяет не просто информировать о работе органов местного самоуправления, но и совершенствовать их работу на базе интерактивного участия местного населения и мирового опыта.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.)// СЗ РФ. 2001. 8 января. №2. Ст. 163.
2. Европейская хартия местного самоуправления ETS N 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.)// Собрание законодательства РФ. 1998. N 36. Ст. 4466.
3. Brooks E.H. Integrated municipal accounting information systems. The University of North Carolina at Chapel Hill. Ph.D., 1983.
4. Gomes de Azevedo Pinto M. M. Information Management: a Systemic Model// Archives & Social Studies: A Journal of Interdisciplinary Research. Vol. 1, no. 0 (March 2007).
5. Mackenzie R.F. The development of a methodology to assess user requirements for the implementation of municipal geographic information management systems. M.Sc.E. The University of New Brunswick (Canada), 1990.
6. Nel L. Engelbrecht J. Municipal Information Systems – Founding the Dream in Reality// http://africageodownloads.info/051_nel_engelbrecht.pdf
7. Smith L.D., Campbell Ja.F., Subramanian A., Bird D.A., Nelson A.C. Strategic planning for municipal information systems. some lessons from a large U.S. city// American Review of Public Administration. 2001. T. 31. № 2. P. 139–157.
8. Taylor R. S. Value-added Processes in Information Systems. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corp, 1986.