

вершенного злоупотребления свободой массовой информации. Также при условии неизменности статьи 16 необходимо иметь в виду, что для обращения в суд с заявлением о прекращении деятельности средства массовой информации редакция в течение года должна допустить три нарушения статьи 4, за два из которых выносились письменные предупреждения.

Список литературы

1. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М.: Изд-во НОРМА, 2001.
2. См.: Пантелеев Б.Н. Международно-правовые стандарты, ограничивающие приемлемую критику от экстремистских заявлений // Человек и закон. – 2010. - № 8.
3. См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России: Учебник. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005.
4. См.: Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. - 3-е изд., пересмотр, и доп. - М.: Норма, 2007.
5. О практике применения судами Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 15 июня 2010 г. № 16 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2010. - № 8.
6. Определение СК по административным делам Верховного Суда РФ от 19 марта 2014 г. N 5-АПГ13-57. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс. 2014.
7. Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 1 июля 2008 г. N 55-Г08-7. [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. СПС Консультант Плюс. 2008.
8. По делу о проверке конституционности положений статьи 35 Федерального закона "Об акционерных обществах", статей 61 и 99 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 14 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами гражданина А.Б. Борисова, ЗАО "Медиа-Мост" и ЗАО "Московская Независимая Вещательная Корпорация": Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2003 N 14-П // Собрание законодательства РФ. – 2003. - № 30. - Ст. 3102.
9. Гольпяпина И.Ю. О мерах административного принуждения, применяемых к средствам массовой информации // Актуальные проблемы экономики и права. - 2014. - № 3 (31).
10. Барсукова В.Н. Виды систематизации российского законодательства // Вестник Саратовской государственной академии права. – 2008. - № 5.

УДК 304.442, 316.43

С. В.Костарев

**ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

В статье предлагается вариант организационного и методологического обеспечения стратегии развития региона на примере Омской области, который рассматривает стратегию как процесс продвижения территории к цели, сформулированной как видение. Особое внимание уделяется вовлечению всех заинтересованных сторон (акторов) к участию в реализации стратегии, включая подготовку решений.

Современные технологии управления территориальными образованиями (городами, ре-

гионами) предусматривают реализацию различных процедур, направленных на эффективное развитие поселений [1], но это научное направление постоянно пополняется новыми методами и структурами. В настоящей статье рассматривается циклическая процедура развития (адаптивное управление), которая включает в себя целеполагание, выбор стратегии, разработку планов действий, выполнение запланированных мероприятий и развитие стратегии, опираясь на результаты очередного цикла [2]. В Омской области попытки запустить подобный процесс предпринимались неоднократно, и в 2013-2014 году была очередная серия мероприятий по запуску циклической стратегии. В мае – июне 2013 года в Омске прошла общественная экспертиза Стратегии социально-экономического развития Омской области с участием представителей органов власти, предпринимательского сообщества, экспертов и гражданских активистов, которая фактически была направлена на выявление видения будущего региона. В итоге были сформулированы несколько целей развития. Автор статьи принимал участие в работе группы «Люди», которая предложила в качестве цели видение «Регион для людей: свобода и комфорт». Этот вариант получил наибольшую поддержку участников экспертизы, однако в итоговом документе о стратегии региона, утверждённом губернатором, цель развития региона не была указана совсем. На наш взгляд, это затрудняет реализацию принятой стратегии, так как лишает её направленности, то есть практически превращает её из процессной модели развития в набор бесцельных мероприятий. Для преодоления подобного казуса необходимо ввести цель в общую стратегию, а также обеспечить её актуализацию на каждом цикле реализации, причём все эти процедуры должны быть выполнены при непосредственном и постоянном участии всех заинтересованных сторон.

Стратегия достижения цели «Регион для людей» основана на поэтапном (пошаговом) принципе [3]. Впервые этот принцип был предложен для реализации в стратегии развития города в рамках проекта «Создание условий для стратегического планирования в целях устойчивого развития Омска» в 2002-2003 годах [4] и уже реализован в ряде проектов, продемонстрировав свою эффективность. Суть принципа в следующем: из всего перечня направлений деятельности выбирается ограниченное количество приоритетных задач, для которых разрабатывается мастер-план (план действий). После выполнения мастер-плана приоритеты корректируются. Для подобной методологии главным условием успешной реализации является широкая сеть коммуникаций между всеми участниками процесса, которые вовлекаются в процедуру подготовки решения, в процесс выполнения мероприятий, а также в систему мониторинга реализации стратегии.

Описанные в настоящей статье предложения в большей степени опираются на результаты исследования города Омска, так как у автора нет достаточных знаний о состоянии социальных коммуникаций в районах области, поэтому для того, чтобы распространять данные предложения на всю Омскую область или другие регионы, необходимо проведение дополнительных исследований с серией консультаций и выявление мнений на отдельных территориях. Тем не менее, целесообразно начать реализацию стратегии именно с города, так как в большей степени Омск определяет социальный климат на всей территории области.

В настоящее время одна из главных проблем, тормозящих развитие региона, – разрушенные социальные коммуникации между основными участниками (актерами) сообщества, к которым можно отнести: население (жители области, общественные объединения, другие социальные институты) – главный получатель результатов деятельности региона; бизнес (в основном малый и средний) – главный производитель товаров и услуг; администрацию (органы исполнительной власти) – главный менеджер региона. В этот список может быть добавлен четвертый актер, который выполняет функции наблюдения за всем происходящим и информирования о ситуации в целом и об отдельных её компонентах, – средства массовой информации.

Перечисленные акторы представляют собой сложные совокупности социальных орга-

низмов, между которыми должны существовать структурные и функциональные связи. Идеальная схема взаимодействия между акторами подразумевает непосредственную связь каждого с каждым, что и является полной распределённой сетью взаимодействия. Но в настоящее время коммуникация организована, как правило, на двухсторонней асимметричной основе, когда администрация взаимодействует с другими участниками сообщества опосредованно – через представителей групп интересов, причём в выборе этих представителей не участвуют сами участники сообществ. Результатом такой коммуникации является отсутствие равноправной (равновесной по значимости) обратной связи, и как следствие – сообщество полностью отделено от процессов подготовки решений, участвуя только на этапе обсуждения итогов, когда влиять на их содержание уже поздно. Именно поэтому участники взаимодействия не обретают доверия к решениям, предлагаемым администрацией, что снижает их эффективность при реализации стратегии развития региона.

Сформировавшийся разрыв между теми, кто готовит решения, и теми, кто получает результаты таких решений, привёл к потере доверия и к существенному недовольству органами власти. Объясняется это тем, что в сложной системе невозможно готовить легитимные (принимаемые людьми) решения без участия получателей результатов. Причём участие это должно начинаться с момента появления идеи (замысла) о решении, а замысел может быть сформулирован любым жителем или группой, а не только лицами, принимающими решение. Для этого необходимо создать или развить надежные социальные коммуникации, обеспечивающие устойчивость входящих в них акторов. Следовательно, необходимо построение новых институциональных основ региона, которые обеспечат не только управление стратегическим развитием, но и модернизацию отношений между акторами региональной жизни.

В сложившейся ситуации предлагается выделить в отдельное приоритетное направление формирования нормального социального пространства в регионе, подразумевая под этим построение сетевой модели самоорганизации и управления отношениями между людьми и институтами.

Главные проблемы, препятствующие устойчивости отношений:

- Отсутствие единой технологии коммуникаций, связывающей все группы интересов.
- Отсутствие достаточного доверия между различными субъектами Омска.
- Отсутствие распределённой сети самоорганизации и управления подготовкой, принятием и исполнением решений.

На территории Омской области (в Омске) современные технологии коммуникации между участниками сообщества разрабатывались и внедрялись на протяжении ряда лет (в том числе с непосредственным участием автора статьи) [4, 5, 6].

В ходе перечисленных выше и других проектов освоена и применена технология вовлечения всех участников социального взаимодействия в процесс подготовки и принятия решений, основанная на цикле «информирование – выявление мнений – обсуждение – принятие решения – обратная связь». Кроме того, разработан специальный факультативный курс «Фасилитатор общественного участия» [7], основанный на применении методологии циклического интерактивного обучения. Применение методологии обучения в разных регионах страны (прошли обучение представители администрации, бизнеса, общественных организаций и СМИ более 15 субъектов Федерации) показало её эффективность для налаживания социального взаимодействия.

Исходя из положительной практики предлагается следующая последовательность деятельности, направленной на решение сформулированных выше проблем.

1. Внедрение технологии общественного участия [8]. Включение населения и социальных институтов в процесс подготовки решений предлагается осуществлять на основе применения технологии общественного участия. Использование этой технологии обеспечит не только легитимность принятых решений и сопричастность всех участников, но и разделение

ответственности между ними. Осознанная взаимозависимость обеспечит необходимый уровень доверия между всеми группами интересов и органами исполнительной власти, которые станут восприниматься не как «вершители судеб», а как партнёры в совместном деле. Одной из существенных проблем, препятствующих реализации этого направления, является отсутствие достаточного количества специалистов по организации процедуры общественного участия (фасилитатор общественного участия), поэтому необходимо организовать обучение людей, проживающих и действующих на локальных территориях.

Созданные в ходе обучения центры общественного участия смогут самостоятельно развивать процедуры подготовки решений на локальных территориях, а также служить положительным образцом для новых территорий.

2. Налаживание взаимодействия между группами интересов. Технология общественного участия может обеспечить нормальные коммуникации только в том случае, если на целевых территориях будут выявлены активные участники взаимодействия, представляющие интересы всех групп. Для этого рекомендуется следующая последовательность действий: установление регулярных контактов на встречах, принятие соглашения (декларации) о сотрудничестве, разработка локального общественного договора, нормализующего процедуры взаимодействия, и создание публичного форума целевой аудитории, в котором могут принимать участие все желающие акторы локальной территории.

Форум создаётся как открытая площадка, на которой активные участники местного сообщества объединяют свои усилия как по выработке решений, так и по их реализации и контролю. Функционирование Форума может осуществляться как в реальном, так и в on-line пространстве, в зависимости от степени развития информационных технологий на целевой территории. Разработку специализированных программных средств, обеспечивающих прямую демократию при подготовке и принятии решений на локальном уровне, целесообразно начать после завершения первого этапа стратегии.

3. Создание распределённой сети самоорганизации и управления регионом. Иерархическая структура территориального управления и самоорганизации, сформулированная в Конституции РФ, подразумевает разделение полномочий при принятии решений на государственном (федеральный и региональный) и муниципальном (местное самоуправление) уровнях. Это деление и должно стать основой для создания распределённой сети самоорганизации и управления в регионе. В подобной сети региональная власть является центром организационного воздействия, а муниципалитеты (местное самоуправление) реализуют принцип самоорганизации на локальном уровне. Центры общественного участия на целевых территориях, созданные в результате организационного воздействия со стороны региональной власти, выступают в такой системе как институт, обеспечивающий самоорганизацию граждан, а также мониторинг и контроль за ходом реализации стратегии территории.

В настоящее время в регионе создана Корпорация развития, которая должна быть включена в общую систему самоорганизации и управления (или послужить основой для развития системы). Но для окончательного решения необходимо в режиме общественного участия провести процедуру подготовки соответствующего решения. Предлагается следующая последовательность действий: создание центров общественного участия в муниципалитетах, организация руководящего комитета по общественному участию, развитие существующей Корпорации развития с приданием ей определённого организационного статуса по управлению реализацией стратегии.

Центры общественного участия (ЦОУ) предназначены для организации процедур подготовки решений на уровне муниципалитета. В качестве первых решений, выработанных в центрах, будут стратегии развития целевой территории, разработанные в ходе обучения участников центров. Далее этот институт осуществляет постоянную проектную деятельность, направленную на реализацию стратегий территории, опираясь на процесс обществен-

ного участия, который ими же и организуется.

Региональный руководящий комитет (РК) формируется из полномочных представителей организаций, участвующих в принятии управленческих решений: администраций, бизнеса, граждан. Главная задача комитета – принятие подготовленных решений и контроль за их выполнением в рамках полномочий участников комитета.

Корпорация развития Омской области выступает уполномоченным органом реализации Стратегии региона, но реализует иерархический принцип управления, исключая в настоящее время широкое вовлечение всех групп интересов в процедуру выработки решений. Такая ситуация не способствует изменению отношений между органами власти и населением, что консервирует конфликт и не позволяет произвести переход к нормальному сотрудничеству. Для преодоления этих негативных коммуникаций необходимо согласовать действия Корпорации с общественным участием на локальных территориях. Простейший вариант – дополнение полномочий (функций) Корпорации, направленных на внедрение процедур общественного участия. Но окончательное решение о модернизации Корпорации должно быть выработано методом общественного участия с привлечением к процессу представителей не только региональной власти, но и представителей Центров общественного участия территорий.

Один из возможных вариантов организации взаимодействия участников социальных коммуникаций в процессе выработки решений представлен на рисунке 1.

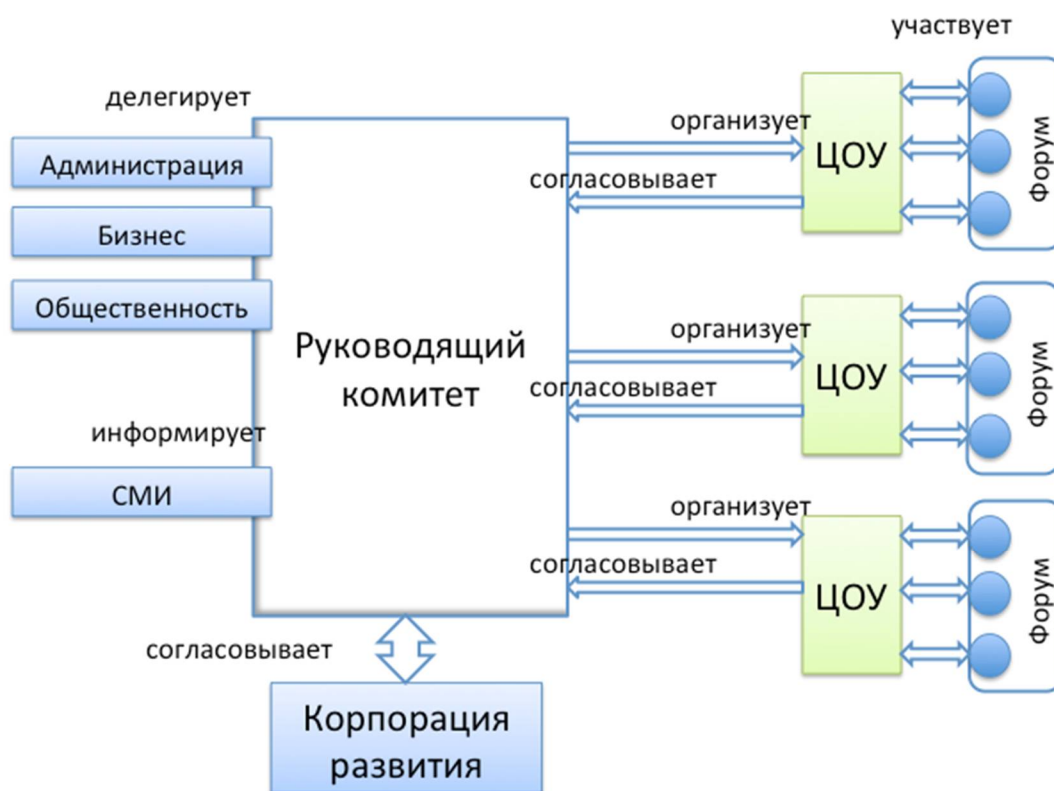


Рисунок 1 – Структурно-функциональная схема организационного взаимодействия

Так как в Омской области уже есть положительный опыт внедрения процедур общественного участия, который может быть предложен в качестве образца для реализации указанных направлений, то необходимо реализовать образец на одной или нескольких локальных территориях, взяв за основу, например, проект «Городское пространство «Омская крепость», который реализовывался в городе Омске с июня 2013 года. Процедура общественного участия уже прошла в проекте полный цикл и может быть продолжена дальше вплоть до возможной реализации уже в ближайшие месяцы конкретной инициативы, объединяющей

горожан, предпринимателей, СМИ и администрацию.

Список литературы

1. Рыженко, Л.И. Методы управления развитием поселений. [Текст] / Л.И. Рыженко. – Омск: СибАДИ, 2010. – 396 с.
2. Костарев, С. В. Методологические основы управления человеческими сообществами при переходе к устойчивому развитию. [Текст] / С.В.Костарев // Методология и технология во-бразования и воспитании (экологический и валеологический аспекты): Серия трудов «Эко-логия человека». Том V, часть V – Новосибирск, 1999. – С. 146-162.
3. Костарев, С.В. Философские аспекты управления и самоорганизации в иерархических системах. [Текст] / С.В.Костарев. – РАГС при Президенте РФ. – М., 2000. – 26 с. – Деп. в ИНИОН РАН 16.03.2000, № 55459.
4. Создание условий для стратегического планирования в целях устойчивого развития города Омска. – Омск: НП «Экологический комитет». – 2003. – 32 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ecomsk.ru/articles/86_book.pdf (дата обращения 25.12.2014).
5. Костарев, С.В. Создание центра поддержки общественных инициатив для устойчивого развития региона. – 2007. – 8 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ecomsk.ru/articles/Peic01.pdf> (дата обращения 25.12.2014).
6. Распространение процедур общественного участия путём вовлечения молодёжи в жизнь местного сообщества. Сайт проекта. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.common-in-web.ru/explore> (дата обращения 25.12.2014).
7. Костарев, С.В., Перфильева, Е.В., Степаненко, К.И. Фасилитатор общественного уча-стия: обучающий курс. [Текст] / С.В.Костарев, Е.В.Перфильева, К.И.Степаненко. – Новокуз-нецк: ИНЭКА. – 2012. – 86 с.
8. Костарев, С.В. Общественное участие: проектный подход. [Текст] / С.В.Костарев. – Омск: НП «Экологический комитет». – 2012. – 60 с.

УДК 528:004.78

Л. В. Ламонина, Д. И. Гуляс

ГЕОИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ И ТЕХНОЛОГИИ

Географические или пространственные данные составляют более половины объема всей циркулирующей информации, используемой организациями, занимающимися разными видами деятельности, для которых необ-ходим учет пространственного размещения объектов. ГИС ориентирована на обеспечение возможности при-нятия оптимальных управленческих решений на основе анализа пространственных данных.

В настоящее время можно говорить о становлении информационной индустрии и о ее проникновении во все сферы производства. Необходимым элементом любого предприятия, банка, компании, учреждения становятся информационные технологии, охватывающие все уровни профессиональной деятельности.

Геоинформационная система (ГИС) – система сбора, хранения, анализа и графической визуализации пространственных (географических) данных и связанной с ними информацией о необходимых объектах [2].

ГИС – современная компьютерная технология для картографирования и анализа объек-тов реального мира, происходящих и прогнозируемых событий и явлений. Научные, техни-