

МОНИТОРИНГ ОЦЕНКИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ПОРТАЛОВ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН: РЕЗУЛЬТАТЫ 2018 Г.

А.В. Чугунов, Ю.А. Кабанов, С.В. Федяшин

Университет ИТМО

Санкт-Петербург

В докладе представлены промежуточные результаты проекта Российского научного фонда, целью которого является комплексное изучение роли электронного участия граждан в политическом процессе и публичной политике. Проект предполагает, в том числе, и эмпирический анализ институтов и практик электронного участия, понимаемого как «комплекс методов и инструментов, обеспечивающих электронное взаимодействие граждан и органов власти с целью учета мнения граждан в государственном и муниципальном управлении при принятии политических и управленческих решений» [1, с. 60].

В литературе появляется все больше попыток сформулировать критерии эффективности электронного правительства и участия. Подобные онлайн-механизмы, по мнению исследователей, становятся важным фактором роста институционального доверия граждан [2, 3, 4], а оперативное реагирование власти на Интернет-обращения – критерием эффективности электронного участия [5]. При этом отмечается важность таких характеристик, как доступность инструментов участия, легкость в их использовании (в т.ч. *usability*), полнота функционала и т.п.

Популярность проектов и программ «умных городов» вызвала новый всплеск интереса к онлайн-механизмам участия [6], поскольку от оптимальности «обратной связи» зависит эффективность функционирования всей интегрированной социотехнической системы *smart city* [7, 8, 9]. Говоря об истории формирования электронного участия в России, то до 2012 г. эта предметная область была интересна лишь исследователям и экспертам. Проекты электронного участия, созданные по инициативе власти, начали развиваться после публикации статьи В.В. Путина «Демократия и качество государства», где были подчеркнута необходимость «настройки» политической системы с помощью «интернет-демократии» [10]. Эти идеи были закреплены в мае 2012 г. Указом Президента России (№ 601 от 7.05.2012), где было дано поручение «сформировать систему раскрытия информации о разрабатываемых проектах нормативных правовых актов, результатах их общественного обсуждения» [11] посредством интернет-каналов. На федеральном уровне был открыт портал «Российская общественная инициатива» (РОИ), а регионах начали создаваться порталы, в основном с целями сбора заявлений и предложений граждан на проблемы ЖКХ и состояние городской среды. Наиболее успешно функционирующие порталы были созданы в Москве и Санкт-Петербурге – мегаполисах, имеющих максимальный охват населения сетевыми технологиями.

Появление и широкое распространение технологий электронного участия в виде электронных приемных, порталов типа «Наш город Москва», «Активный гражданин», стимулировало появление исследований, в основном аналитического и статистического типа. На первом этапе своего развития серьезное внимание уделялось исследованиям потока петиций, подаваемых гражданами через портал РОИ, однако отсутствие реального нормотворческого эффекта нивелировало этот интерес. К настоящему времени опыт развития электронного участия охватил все субъекты РФ, что открывает возможность более комплексных сравнительных количественных исследований.

С целью анализа развития электронного участия в российских регионах была разработана методика и проведено два раунда мониторинга региональных порталов – в 2017 и 2018 гг. Методология мониторинга основана на институциональном подходе [12]. Базовым индикатором эффективности выступает институциональный дизайн портала, обеспечивающий три ключевых характеристики: его доступность для граждан («Доступность»), укорененность в процесс принятия решений через нормативное-правовое обеспечение («НПА») и наличие возможностей для гражданского контроля («Контроль») [13]. Для каждого компонента оценки были выработаны индикаторы, по которым осуществлялось обследование 85 веб-порталов органов власти (Таблица 1). В случае наличия исследуемого компонента выставялась оценка «1», в случае отсутствия – «0», далее рассчитывалось среднее значение по всем индикаторам и каждому из трех компонентов.

Таблица 1. Критерии оценки региональных порталов обращений граждан

Группа критериев	Критерии оценки
А. Доступность информации на портале	1. Наличие системы регистрации; 2. Наличие классификатора обращений (выбор тематики обращения); 3. Наличие аккаунта/личного кабинета пользователя; 4. Наличие системы ранжирования/статусов пользователей;

	5. Наличие справочника по portalу; 6. Наличие обратной связи с разработчиком; 7. Наличие раздела FAQ; 8. Наличие инструмента «поиск по сайту»; 9. Наличие мобильной версии/мобильного приложения; 10. Наличие аккаунтов в соц. сетях; 11. Наличие инструментов для людей с ограниченными возможностями (нарушение зрения);
Б. Нормативно-правовое обеспечение	12. Наличие нормативно-правовых документов (регламента работы портала); 13. Наличие регламента приема обращений граждан (правила подачи обращения); 14. Наличие регламента обработки обращений граждан (сроки рассмотрения, этапы рассмотрения и т.д.);
В. Контроль и аналитика	15. Модерация обращений; 16. Возможность оценки результата рассмотрения обращения пользователем; 17. Наличие отчетов/статистики работы портала; 18. Открытость обращений пользователей (возможность видеть обращения других пользователей); 19. Наличие на портале «карты событий» (геометки); 20. Наличие инструментов «народного контроля».

Следует отметить, что по сравнению с индексом 2017 г. были внесены отдельные изменения, поэтому в сопоставлении с данными предыдущего периода следует с осторожностью делать однозначные выводы. В Таблице 2 представлены регионы, получившие наибольший и наименьший балл за 2018 г.

Таблица 2. Итоги мониторинга по отдельным субъектам РФ (восемь регионов из верхней части рейтинга и восемь из нижней) за 2018 год

Регион	Доступность	НПА	Контроль	Общий индекс
Санкт-Петербург	1,00	1,00	1,00	1,00
Чувашская республика	1,00	1,00	1,00	1,00
Москва	0,91	1,00	1,00	0,95
Курская область	0,91	1,00	0,80	0,89
Липецкая область	0,82	1,00	1,00	0,89
Московская область	0,82	1,00	1,00	0,89
Пермский край	0,82	1,00	1,00	0,89
Республика Саха (Якутия)	0,82	1,00	1,00	0,89
...				
Самарская область	0,18	1,00	0,20	0,32
Тамбовская область	0,36	0,33	0,00	0,26
Сахалинская область	0,09	0,67	0,20	0,21
Ульяновская область	0,27	0,33	0,00	0,21
Республика Ингушетия	0,18	0,00	0,00	0,11
Республика Северная Осетия- Алания	0,18	0,00	0,00	0,11
Чеченская республика	0,18	0,00	0,00	0,11
Чукотский автономный округ	0,18	0,00	0,00	0,11

В целом, за 2018 год уровень развития порталов заметно повысился, особенно в части нормативно-правового обеспечения их функционирования. Многие регионы разрабатывают обособленные специализированные порталы (или разделы сайтов), которые лучше адаптированы к онлайн-взаимодействию с гражданами. Вместе с тем, наименее распространенными остаются инструменты контроля граждан за органами власти.

Кроме того, на фоне общего тренда к институционализации и модернизации каналов электронного участия растут и диспропорции между субъектами. В этой связи, данный мониторинг может стать эмпирической основой для исследования причин региональных диспропорций.

В 2019 году исследование будет продолжено, в том числе предполагается уточнение методики мониторинга. Важной задачей совершенствования методики является ее «привязка» к приоритетам национального проекта «Цифровая экономика». Потенциальная перспективность постановки такой задачи подтверждается тем, что Минстрой России (координатор компонента «Умный город» в нацпроекте) в марте

2019 г. утвердил «Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»» [14], где в качестве первоочередной мероприятия обязательного для всех городов с населением свыше 100 тыс. жителей обозначено создание цифровой платформы вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин»). Контрольный срок выполнения обозначен 2020 и следует предположить, что большинство регионов предпримет меры по модернизации своих сайтов и порталов электронного участия.

Важным документом, который определяет основу для формирования набора индикаторов обновленной методики мониторинга, является подробное описание информационного ресурса, сформулированное в нормативно-методическом материале с названием «Базовые требования к цифровой платформе вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин»» (документ был разослан высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации от имени Минстроя России 21 марта 2019 г. [15]). Тем самым регионам было дано явное поручение о необходимости в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 г. №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации, «создать механизмы прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды» и обеспечить увеличение доли граждан, принимающих участие в решении этих вопросов до 30 процентов. В сопроводительном письме, подписанном заместителем министра, что в рамках национального проекта «Жилье и городская среда», национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и ведомственного проекта «Умный город» в соответствии с утвержденными Минстроем России базовыми и дополнительными требованиями к умным городам (стандарт «Умный город») до 2020 года в субъектах Российской Федерации необходимо внедрить цифровую платформу вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин»).

Коллектив разработчиков методики при ее модернизации осенью 2019 г. предполагает учесть позиции обозначенные в документах Минстроя России, т.к. это позволит выявить в т.ч. и степень «отзывчивости» региональных властей на требования, сформулированные на федеральном уровне. При этом следует проработать и методику выявления «потемкинских деревень», когда создается информационный ресурс по своему интерфейсу и декларируемым возможностям соответствующий требованиям, однако внутренние регламенты отработки заявлений и предложений либо отсутствуют, либо функционируют формально, лишь обеспечивая видимость «обратной связи». Традиционно для определения реальной ситуации применяется метод «контрольной закупки», но необходимо учитывать, что, имея дело с государственными информационными системами и современными методами авторизации заявителя, будет необходимо создать сеть партнеров и волонтеров-жителей каждого региона, участвующего в мониторинге.

Необходимость существенной модернизации представленной методики, видимо, создаст новые проблемы для сопоставления данных рейтинга с предыдущими годами. При этом проведение исследования в 2017 и 2018 гг. и полученный опыт позволит максимально эффективно справиться с задачей в 2019 г. Исследовательский коллектив заинтересован в сотрудничестве с коллегами из региональных университетов и независимых аналитических центров в рамках представленного проекта.

Работа выполнена при поддержке РФФИ, проект №18-18-00360 «Электронное участие как фактор динамики политического процесса и процесса принятия государственных решений».

ЛИТЕРАТУРА

1. Чугунов А. В. Взаимодействие власти и граждан в институциональной среде электронного участия // *Власть*. 2017. Т. 25, № 10. С. 59-66.
2. Grimmelikhuisen S., Do Transparent Government Agencies Strengthen Trust? // *Information Polity*. 2009. № 14. P. 173 – 186.
3. Morgeson F., VanAmurg D., Mithas S. Misplaced Trust? Exploring the Structure of the E-Government – Citizen Trust Relationship // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. № 21 (2). P. 257 – 283.
4. Jansen A. The understanding of ICTs in public sector and its impact on governance // *Electronic government: Proceedings of the 11th IFIP WG 8.5 international conference EGOV-2012*. (LNCS book series) Vol. 7443. 2012. P. 174-186.
5. Видясова Л.А., Мисников Ю.Г. Критерии оценки социальной эффективности порталов электронного участия в России // *Информационные ресурсы России*. 2017. № 5 (159). С. 16-19.
6. Kumar T.V. *E-Democracy for Smart Cities*. Springer Singapore, 2016.
7. Gil-Garcia J.R., Zhang J., Puron-Cid G. Conceptualizing smartness in government: An integrative and multi-dimensional view // *Government Information Quarterly*. 2016. Vol. 33 (3). P. 524- 534.
8. Liu N., Gavino A., Puroo S. A Method for Designing Value-infused Citizen Services in Smart Cities // *Proceedings of the 15th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2014)*. P. 34-43.

9. Nam T., Pardo T. Smart city as urban innovation: Focusing on management, policy, and context // Proceedings of the 5th international conference on theory and practice of electronic governance. 2011. P. 185-194.
10. Путин В.В. Демократия и качество государства // Коммерсантъ. 2012. №20/П (4805) 06.02.2012. - <http://kommersant.ru/doc/1866753> (проверено 20.04.2019).
11. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Российская Газета. № 5775 (102) от 9.05.2012.
12. Чугунов А.В. Модель электронного управления как система обратной связи с гражданами в концепции «Умный город» // International Journal of Open Information Technologies. 2018. Т. 6, № 12. С. 106-113.
13. Chugunov A. V., Kabanov Y. Evaluating E-Participation Institutional Design. A Pilot Study of Regional Platforms in Russia // Lecture Notes in Computer Science (LNCS book series). Vol. 11021 (International Conference on Electronic Participation, ePart 2018). – Springer, 2018. – P. 13-25.
14. Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город») / Минстрой РФ, утв. 04.03.2019. – URL: <http://www.minstroyrf.ru/docs/18039/> (проверено 20.04.2019).
15. Базовые требования к цифровой платформе вовлечения граждан в решение вопросов городского развития («Активный горожанин») / Минстрой России [21.03.2019]. – URL: <https://russiasmartcity.ru/documents/21> (проверено 20.04.2019).