

ОЦЕНКА И ПУТИ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

.....

М. В. Леонова¹

В статье дан обзор электронного участия, одного из направлений концепции электронного правительства. Обсуждается динамика концепции в странах ЕС, существующие механизмы обратных связей в рамках электронного участия. Приведены результаты исследований сайтов ФОИВ РФ 2009 г. в направлении оценки полноты и качества обратных связей на этих сайтах. Сопоставлены результаты внедрения различных механизмов электронного участия в России на сайтах Европейского союза. Сделаны выводы о развитии электронного участия в РФ. Выявлено, что из 11 эталонных механизмов обратных связей оптимальны для развития электронного участия в РФ только 6.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное участие, сайт, обратная связь, механизмы обратной связи, индексы оценки полноты и качества.

A discussion of e-participation concept, one of the major trends for e-government is given in the paper. The dynamics of e-participation development for EU and existing instruments, or so-called e-participation areas, are described and compared to the ones implemented on RF e-government websites. Author provides the results of research performed on selected web-sites in terms of completeness and quality of e-participation instruments and mechanisms. It turned out that the required e-participation level is significantly higher than the actual revealed for Federal Government web-sites in 2009. Only 6 mechanisms of 11 required were revealed on federal e-Government sites during the study. As for the quality of e-participation instruments implementation: the more instruments are implemented to the website, the less quality and usability they have.

Key words: e-Government, public participation development, e-participation, feedback mechanisms, completeness index, quality index, composite index.

Электронное правительство (ЭП) — это современный инструмент, который позволяет гражданам и организациям получить удобный доступ к необходи-

¹ Леонова Марина Владимировна — аспирант кафедры управления развитием высоких и информационных технологий МФТИ (ГУ). Эл. почта: mleonova@miptic.ru

Исследование реализовано при государственной поддержке в виде гранта Института общественного проектирования в соответствии с Распоряжением Президента РФ от 16 марта 2009 г. № 160-рп «Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».

мой информации и государственным услугам, а также потенциально эффективный способ их электронного участия (э-участия) в принятии решений, один из важных факторов для развития гражданского общества. В последнее время понятие ЭП в России все чаще сводится к организации межведомственного взаимодействия и предоставлению государственных услуг он-лайн [6], в то время как зарубежом активно развивается eParticipation, или электронное участие.

Электронное участие в данном исследовании подразумевает использование ИКТ с целью привлечения различных групп граждан в публичную политику и развития новых эффективных форм взаимодействия с органами власти (расширение существующего канала взаимодействия, улучшение имиджа, «спускание пара», реальная помощь по каким-либо вопросам). Электронное участие подразумевает двусторонний обмен информацией между гражданами (бизнес-сообщество, экспертное сообщество, гражданское общество в целом) и представителями государственной власти всех уровней компетенции.

Понятие э-участия появилось в модели развития электронного правительства Европейского союза. Как отмечают исследователи, в 2000 г., когда нормативная база ЭП в ЕС только развивалась, в программе «ЕС: Reforming the Commission, A White Paper, Brussels 2000» упоминалась лишь необходимость прозрачности власти (transparency) [7, с. 4].

Уже в следующем году в документе «European Commission: European Governance, a White Paper, Brussels 2001» признана необходимость преодоления барьера в коммуникациях с гражданами. В этот момент появилось понятие «он-лайн консультации» (consultations), т. е. высказывания мнений независимыми консультантами, в том числе гражданами, по каким-либо вопросам работы Комиссии. 2005 г. ознаменован значительным развитием концепции э-участия, появилось понятие «доверительное взаимодействие» (less formal interaction) в документе «Action plan to improve communicating Europe by the Commission 2005». Здесь описана необходимость взаимодействия с гражданами, «донесения» информации о принимаемых решениях, новых документах, программах и др., установлен минимальный уровень консультаций с заинтересованными сторонами по принимаемым решениям по всему ЕС, а также даны рекомендации национальным правительствам по развитию э-участия.

Трудности с принятием общеевропейской Конституции в том же году так или иначе повлияли на развитие концепции э-участия, закрепленной в «Плане «Д»» — демократия, диалог, дискуссия» (European Commission: The Commission's contribution to the period of reflection and beyond: Plan-D for Democracy, Dialogue and Debate, Brussels 2005).

Появление Web 2.0 способствовало развитию механизмов прямого участия граждан в принятии и поддержке политических решений (European

Commission: Communicating Europe in Partnership 2007; Communicating about Europe via the Internet, engaging the citizens, SEC (2007) 1742, Brussels, 21.12.2007.)

Создание ряда межнациональных и национальных сервисов для развития э-участия перевело концептуальные построения в практические результаты.

В 2008 г. Европейская комиссия реформировала «План «Д»», усилив необходимость работы с гражданами: «...лучше прислушиваться к мнениям и подробнее объяснять проводимые программы и политики». Диалог расширяется привлечением СМИ. Демократия участия развивается с использованием ЭП местного, регионального, национального и межнационального уровней, на которых запущен ряд проектов в рамках инициативы «План «Д»». Высказать свое мнение европейские граждане могут, участвуя в прямых дебатах, интерактивных форумах, так называемых public spaces, и используя ряд механизмов, описанных далее.

Систематическими исследованиями э-участия занимается с 2006 г. организация DEMO-net: The eParticipation Network². Специалистами этого проекта выявлен набор из 11 инструментов э-участия [4].

1. Предоставление информации.

ИКТ используется для организации, презентации и управления информацией в контексте публичного участия. Доступ к информации в рамках требований законодательства, предоставление информации по различным вопросам работы ведомств, повышение открытости ведомств, формирование положительного образа ведомств, повышение социальной эффективности.

2. Создание групп э-участия (community).

ИКТ способствует формированию, развитию активных групп населения и обмену информацией между участниками этих групп. Имеется механизм регистрации, поддержки и верификации пользователей. Существуют «площадки для обсуждения», возможность объединения в группы, выражения группового мнения и обмена информацией внутри групп. Группы модерированы самими пользователями или внешними администраторами.

3. Он-лайн консультации: учет мнения заинтересованных лиц (стейкхолдеров).

ИКТ позволяет стейкхолдерам высказывать мнение (в личном или публичном порядке) о различных проблемах и вопросах, т. е. консультации от граждан к правительству. В рамках механизма могут работать все формы выра-

² DEMO-net: The eParticipation Network — проект, финансируемый рамочной программой ЕС «Технологии информационного общества» IST (FP6-2004-27219). Открыт 1 января 2006 г. Цель DEMO-net — способствовать развитию и интеграции научных исследований в области политической, технической и социологической составляющих э-участия, а также формировать стратегические приоритеты развития ЭП. Проект объединяет специалистов всех стран ЕС. URL: <http://www.demo-net.org>

жения мнения с помощью ИКТ: от анонимного до возможности подписаться электронным ключом. Данный механизм позволяет «собрать» мнения в форме свободных высказываний, а не сформировать их посредством информационных, рекламных или иных кампаний.

4. Проведение кампаний/публичных акций.

ИКТ используются для проведения акций протеста, лоббирования интересов социальных групп, подачи петиций и прочих форм коллективного действия (за исключением предвыборных кампаний). Механизм способствует выражению мнения различными гражданскими, бизнес- и экспертными группами, а также предполагает активное влияние и формирование взглядов других граждан. Пример — сбор подписей под обращением Президенту. Дискуссий в чистом виде нет.

5. Предвыборные кампании.

Механизм позволяет проводить предвыборные кампании с использованием Интернета: размещать материалы программ, проводить обсуждения в режиме он-лайн, транслировать выступления кандидатов и др.

6. Слабоструктурированное обсуждение (deliberation).

Множественные высказывания граждан без довлеющего мнения. Обсуждение инициатив гражданами: проведение дискуссий в режиме он-лайн внутри малых и больших групп граждан как модерлируемых (структурированных), так и нет. Характерный признак этого механизма — отсутствие активного участия представителей ведомства. В этом смысле есть некоторое пересечение с механизмом 3. Но, в отличие от консультаций, здесь происходит обсуждение проблем и мнений внутри групп граждан.

7. Дискурс.

Обсуждение проблем и совместная выработка решений гражданами и представителями власти. Модерируемая дискуссия, экспертный анализ принимаемых решений. Диалог между гражданами/активными группами и уполномоченными представителями власти с целью выработки решений существующих проблем.

8. Разрешение конфликтных ситуаций он-лайн. (mediation).

ИКТ облегчают разрешение споров и конфликтов методом он-лайн-взаимодействия. Сайты предоставляют возможность высказать мнение относительно работы ведомства или отдельных его служащих. Разбираются конфликтные ситуации, происходит разрешение споров с привлечением вышестоящих инстанций.

9. Городское планирование и вопросы защиты окружающей среды.

Обсуждение вопросов планирования городского пространства, архитектуры и др. Возможность он-лайн-мониторинга экологической ситуации по ключевым показателям, отчетам, участия в публичных акциях.

10. Проведение опросов среди граждан.

ИКТ используется для определения общественного мнения методом электронных опросных листов. Лист может содержать как один, так и несколько вопросов. Обсуждение анкет и любая другая дискуссия не предполагаются.

11. Выборы в режиме он-лайн.

Дадим сравнительный анализ применения механизмов электронного участия на сайтах стран Европейского союза и РФ. Процедура сравнения включает три этапа:

- формирование списка механизмов обратных связей, возможных в рамках модели электронного участия;
- выявление работающих форм ОС на сайтах ЭП (экспертный анализ);
- расчет процентных долей использования опций ОС для сайтов ЕС и РФ.

Данные по уровню использования опций ОС сайтов Европейского союза взяты из отчета об исследовании группы Университета Македонии [5, с. 3]. Данные по сайтам РФ получены в ходе исследования группой ИСА РАН. Основой при получении данных ЕС послужила модель «e-participation areas» DEMO-net [4]. Выборка составила 255 сайтов из 18 стран. В нашем исследовании изучался 91 сайт, в том числе 87 сайтов федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), а также сайты Президента, Премьера, «Национальные проекты», «Электронная Россия».

Результаты сравнительного анализа продвинутости инструментов э-участия на сайтах ЕС (в общей сложности 255) и РФ (всего 91 сайт) представлены на рис. 1.

Из рис. 1 видно, что на сайтах электронного правительства РФ доминирует инструмент предоставления информации гражданам (93%). Что же касается сайтов ЕС, то они развиваются более равномерно и направлены не только на предоставление информации, но и на вовлечение граждан в диалог, на развитие обратных связей. На сайтах ЕС преобладают: предоставление информации — 44%, слабоструктурированная дискуссия — 30, консультации — 28, дискурс — 16%. Такие инструменты, как вопросы защиты окружающей среды, проведение предвыборных кампаний и создание групп электронного участия (социальных сетей), представлены лишь на каждом десятом из совокупности исследуемых сайтов.

Отметим также что инструменты голосование и проведение предвыборных кампаний в режиме он-лайн получили 0% в силу того, что сайты ЭП федераль-

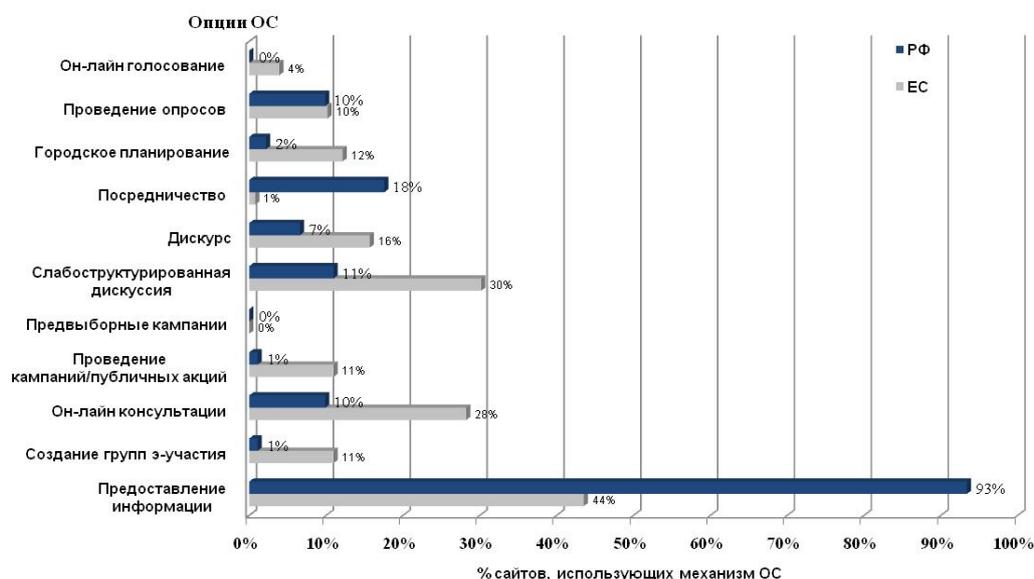


Рис. 1. Сравнение полноты обратных связей сайтов ЕС и РФ

ного уровня на работу таких инструментов не рассчитаны. К тому же, например, для он-лайн-выборов в РФ не существует законодательной базы.

Сайты ФОИВ РФ представляют меньше возможностей электронного участия, чем сайты ЕС по всем опциям, кроме предоставления информации и «электронного посредничества» (разрешения споров в режиме он-лайн). Популярность последнего инструмента объясняется распространением форумов, где пользователи получают консультации по конкретным вопросам. Как показало исследование, в остальных областях электронного участия и у сайтов ЕС, и у сайтов РФ есть значительные возможности роста.

Результаты данного исследования показывают необходимость развития различных форм обратных связей, имеющих смысл инструментов э-участия.

Оценка полноты и качества обратных связей на сайтах ФОИВ России была проведена на базе методологии, созданной учеными Института системного анализа РАН и Московского физико-технического института. КИ_ОС [1, с. 351–363; 2, с. 217–220; 3, с. 548–556] состоит из двух субиндексов:

- 1) индекса полноты возможностей реализации обратной связи (далее — ИП);
- 2) индекса качества реализации обратной связи (далее —ИК).

Индекс ИП показывает, какая доля от общего числа возможных инструментов ОС реализована на федеральном сайте. На базе индекса ИК эксперты оценивают информативность, удобство пользования ОС, простоту и ряд других его характеристик.

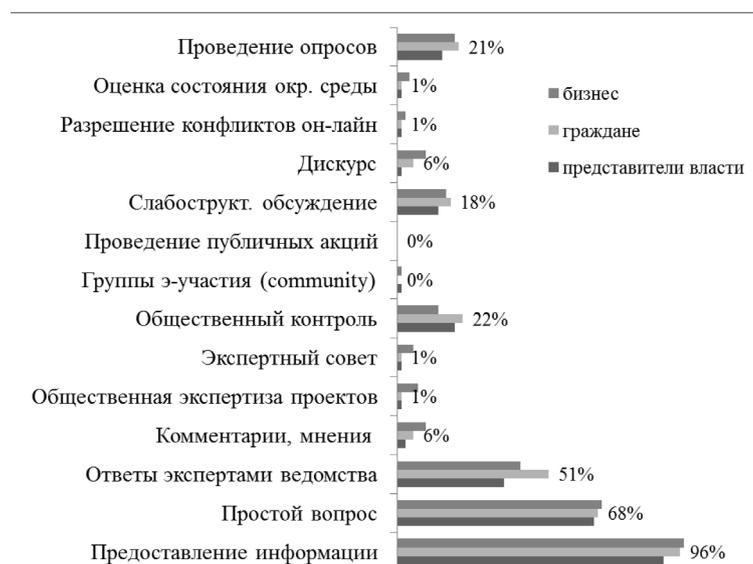


Рис. 2. Оценка наличия инструментов обратной связи на сайтах ЭП РФ (72 сайта)

Сравнивая различные варианты ОС с помощью разработанных авторами процедур, можно составить так называемое эталонное множество ОС для заданного набора сайтов ведомств. Такой список из 14 инструментов был представлен для анализа тремя группами экспертов «представители бизнеса», «представители власти» и «граждане».

Исследование ЭП в России проведено в 2009 г. на сайтах министерств, федеральных агентств и федеральных служб, а также ряде сайтов, например, «Национальные проекты» и др. Сформированная специальным образом группа объектов исследования насчитывала 72 сайта.

Результаты оценки применимости инструментов эталонного множества на исследуемых сайтах представлены на рис. 2.

При анализе функционирования 72 сайтов экспертами было установлено, что из 14 инструментов ОС, применяемых на сайтах ЭП стран ЕС, в России фактически нашли применение лишь 6 инструментов. Исследование показало, что эксперты из трех групп, проводя оценку независимо друг от друга, пришли к довольно согласованному мнению. Так, выявлено, что наиболее распространенными инструментами ОС оказались «предоставление информации» (имеются на более чем 90% сайтов) и «простой вопрос» (более чем на 2/3 сайтов). Инструмент «запрос, требующий подготовки экспертного заключения от ведомства» представлен на 40% сайтов.

Очевидно, что такое использование инструментов ОС деформирует исходную идею развития ЭП России, снижая потенциал развития э-участия и ограничивая гражданскую инициативу.

Поскольку на большинстве сайтов (около 80%) было выявлено наличие 6 инструментов, оценка экспертами индексов полноты и качества обратных связей велась только применительно к ним.

Эксперты оценивали качество 6 применяемых из 14 возможных механизмов ОС:

- 1) предоставление информации;
- 2) простой вопрос;
- 3) запрос, требующий подготовки экспертного заключения;
- 4) общественный контроль;
- 5) слабоструктурированное обсуждение;
- 6) проведение опросов.

Каждый эксперт проводил оценку качества сайтов по единому набору критериев: простота использования механизма ОС; информативность и обновление информации; наличие системы подсказок и специальных форм; участие представителей ведомства в диалоге и принятии решений.

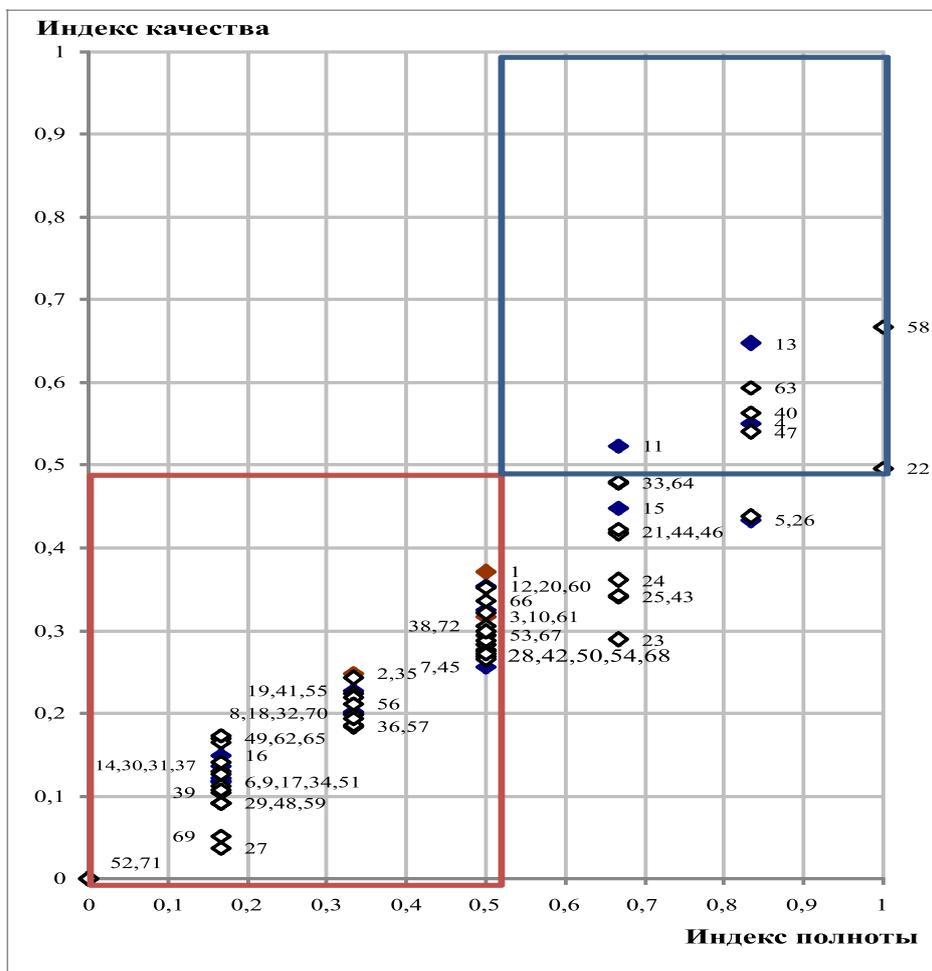
Визуализация оценок сайтов экспертами по индексам ИП и ИК дана на рис. 3. Отметим, что значения ИП и ИК нормированы и изменяются от 0 до 1, где 1 — наилучшая оценка. Оценки каждого сайта представлены точками на графике. Нумерация точек соответствует порядковым номерам 72 исследованных сайтов.

Кратко опишем те сайты, которые попали в список лучших по индексам ИП и ИК:

По полноте набора инструментов значения индекса полноты (ИП) распределены следующим образом:

- ИП = 0,16 — один инструмент э-участия («предоставление информации»),
- ИП = 0,33 — применяются 2 инструмента из списка оценки,
- ИП = 0,5 — три инструмента,
- ИП = 0,67 — четыре инструмента,
- ИП = 0,83 — пять инструментов,
- ИП = 1 — шесть инструментов.

Сайт № 58 (Федеральная налоговая служба) — один из наиболее развитых: неплохая база данных, развитый форум, регулярные опросы пользователей, хорошая он-лайн-поддержка и т. п.



1 Президент РФ	13 Минпромторг	25 ФСБ	37 Рособразование	49 ФАР	61 Росстат
2 Премьер РФ	14 Минрегион	26 Госнаркоконтроль	38 Росгидромет	50 Росмолодежь	62 Роскартография
3 Правительство	15 Минсвязи	27 ГУСП	39 ФСНП	51 ФАТ	63 Росеестр
4 МВД	16 Минсельхоз	28 Роспотребнадзор	40 Ростехнадзор	52 Росспорт	64 ФАУОЭЗ
5 МЧС	17 Минспорт	29 Росздравнадзор	41 Росводресурсы	53 Ространснадзор	65 ФАС
6 МИД	18 Минтранс	30 Роструд	42 Роснедра	54 Росавиация	66 ФТС
7 Минобороны	19 Минфин	31 ФМБА	43 Роскомнадзор	55 Росавтодор	67 ФСТ
8 Минюст	20 МЭР	32 Росохранкульта тура	44 Росинформтехн ологии	56 Росжелдор	68 ФКА
9 Минздрав- соцразвития	21 Минэнерго	33 Росархив	45 Роспечать	57 ФАМирТ	69 НАК
10 Минкульт	22 ФМС	34 Роспатент	46 Росвязь	58 ФНС	70 Нацпроекты
11 Минобрнауки	23 ФСИН	35 Рособрнадзор	47 Россельхознадзор	59 ФССН	71 ФЦП «Э-Россия»
12 Минприроды	24 ФССП	36 ФАНИ	48 ФАЛХ	60 Казначейство РФ	72 Работа в России

Рис. 3 Распределение сайтов ФОИВ по индексу КИ_ОС — 2009 г., групповая оценка

На сайте № 22 (Федеральная миграционная служба) задействованы все 6 инструментов ОС, но их качество несколько ниже.

У сайта № 21 (Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков), где имеется слабоструктурированное обсуждение, качество реализации механизма ОС невысокое. В целом слабоструктурированное обсуждение — форум/гостевая книга без участия официальных представителей ведомства не требует существенных затрат по поддержанию, формированию дискуссии и др., поэтому ряд сайтов, получив хорошие оценки по индексу ИП, затем «проваливались» по индексу ИК.

В группе лучших находятся сайты № 4 (Министерство внутренних дел РФ) и № 47 (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору). Однако эксперты дали им весьма неоднозначные оценки. Так, сайт № 63 (Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости) получил хорошие оценки экспертов по критериям информативности и простоты использования инструментов, но участие представителей ведомства в диалоге с гражданами было оценено как неэффективное.

Большая часть сайтов попала в группу слабого уровня развития ОС по ИП и ИК. Многие из них, по отзывам экспертов, представляют собой «обычную газету» с официальными новостями. В таких «газетах» размещают, например, проекты документов для проверки на коррупциогенность, но как высказать мнение по документу, зачастую неясно (разве что по электронной почте редактору сайта).

Если рассматривать качество инструментов ОС отдельно по министерствам, то наблюдается следующий интересный результат: сайты с одним инструментом ОС — «предоставление информации» получили от экспертов хорошие оценки по качеству. Однако чем больше на сайте инструментов ОС, чем сложнее их организовать и поддерживать, тем хуже в среднем оценки по качеству инструментов.

Например, сайт № 11 (Министерство образования и науки РФ) имеет хороший набор инструментов ОС, в том числе «дискурс» (напомним, что этот инструмент не попал в число шести самых распространенных). У сайта высокие оценки по механизму «предоставление информации», но другие механизмы ОС получили невысокие оценки по критерию «участие представителей ведомства». На сайте публикуются ответы министра, можно задать вопрос в режиме он-лайн, однако участие менее высокопоставленных чиновников не столь заметно и проявляется редко. Усреднение оценок дает результат по индексу качества менее половины от возможного. Сайт № 13 (Министерство промышленности и торговли РФ) — один из лидеров по развитию разных вариантов э-участия. Качественно организованы опросы граждан (развернутые анкеты, разнообразная тематика опросов и др.). Реализация этого механизма намного

лучше, чем у сайта № 5 (МЧС), где опросы ограничиваются примитивными голосованиями.

В целом качеству реализации более сложных инструментов, требующих постоянного участия со стороны ведомств, уделяется явно меньше внимания на большинстве сайтов.

Проанализировав результаты исследования, обобщим ряд причин такой ситуации.

Проблемы организационного характера:

- низкий уровень компьютерной грамотности чиновников и, как следствие, неактивное участие представителей ведомства в диалоге с гражданами;
- отсутствие нормативной базы, централизованных программ и политик по развитию э-участия в РФ;
- недостаточное внимание руководителей ведомств развитию э-участия по сравнению с оказанием государственных услуг;
- невосприятие э-участия как метода взаимодействия между представителями бизнес-сообщества, гражданами и государственными служащими в РФ;
- низкое качество инструмента электронного участия, требующего больших усилий на создание, развитие и поддержание.

Причины «социального» характера:

- невысокий уровень доверия к представителям ведомств и, как следствие, пониженная активность граждан в дискуссиях на официальных сайтах;
- «цифровое неравенство» — разный уровень владения ИКТ разными группами граждан.

Методологические причины:

- слабая изученность научным сообществом проблемы вовлечения гражданского общества в процесс управления государством посредством ИКТ и технологий ЭП;
- отсутствие достаточного взаимодействия в развитии методологии ЭП между практиками и учеными.

Установлено, что информационные ресурсы не развиваются в соответствии с концепцией электронного правительства и электронной демократии, заявленной в программе «Электронная Россия». Более того, развитие ведущих ресурсов ФОИВ РФ слабо соответствует уровню сайтов электронного правительства, например, стран ЕС.

Опираясь на результаты исследования, а также исходя из опыта разработки электронного правительства и моделей электронного участия в странах ЕС и в США, целесообразно наладить систему мониторинга полноты и качества обратных связей. Для сайтов с оценками в области низких значений индекса

полноты и индекса качества (меньше 0,5) необходимо упорядочить деятельность по расширению схем организации механизмов обратных связей с учетом интересов пользователей, разработать план по обустройству механизмов обратной связи и наладить службы внедрения новых механизмов.

Учитывая, что для организации инструментов ОС современные технологии представляют большой набор возможностей: форумы, RSS, блоги, wiki, твиттеры, социальные сети и пр., ограничиваться обычными формами «вопрос — ответ» и форумами, организуя 1–3 инструмента ОС, — недальновидная стратегия развития электронного правительства.

На наш взгляд, необходимо более полное представление механизмов ОС, направленных на развитие электронного участия: предоставление возможностей для дискурса, слабоструктурированного обсуждения, представления он-лайн-петиций. При увеличении «проникновения» Интернета, сокращении цифрового неравенства и действиях государственных властей, направленных на снижение указанных показателей «социальных причин», роль э-участия в общем демократическом процессе, несомненно, возрастает.

Библиографический список

1. *Леонова М. В., Якимец В. Н.* Индекс оценки полноты и качества обратных связей информационных ресурсов государственной власти // Труды ИСА РАН. Т. 34: Инновации в общественной сфере. М.: АКИ, 2008.
2. *Леонова М. В., Якимец В. Н.* Композитный индекс оценки эффективности обратных связей информационных ресурсов ФОИВ России // Интернет и современное общество. СПб.: СПбГУ, 2007.
3. *Леонова М. В., Якимец В. Н.* О развитости обратных связей на сайтах э-правительства: индекс оценки, пилотные измерения, критерий «дружелюбности», актуальность в условиях кризиса // Государственное управление в XXI веке: традиции и инновации. М.: МГУ, 2009.
4. DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series № 1. 531, 2007. URL: <http://www.demo-net.org>
5. *Panopoulou E., Tambouris E., Tarabanis K.* eParticipation initiatives: How is Europe progressing? URL: www.epracticejournal.eu.
6. *Pak O.* Formation of the E-Government in the Russian Federation // Доклад на рабочей встрече ОСЭР «Индикаторы функционирования электронного правительства» 29–30 марта 2010, Париж. URL: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/doc20100330_011.
7. *Smith S., Dalakiouridou E.* Contextualising Public (e) Participation in the Governance of the European Union. URL: www.epracticejournal.eu.