

М.В. Леонова
Московский физико-технический
институт,
В.Н. Якимец
Институт системного анализа РАН

ОЦЕНКА ИНСТРУМЕНТОВ ЭЛЕКТРОННОГО УЧАСТИЯ И МЕХАНИЗМОВ ОБРАТНЫХ СВЯЗЕЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ

«Электронное правительство» (ЭП) – современный инструмент, который позволяет гражданам и организациям получить удобный доступ к необходимой информации и государственным услугам, а также является потенциально эффективным способом их электронного участия в принятии решений. Это один из важнейших факторов для развития гражданского общества.

В статье излагаются основы методологии построения Композитного индекса оценки полноты и качества обратных связей (КИ_ОС) [Леонова, Якимец, 2007, с. 217–220; 2008, с. 351–363] для процедур электронного участия (э-участия). 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); двусторонний обмен информацией между гражданами (бизнес-сообщество, экспертное сообщество, гражданское общество в целом) и представителями государственной власти всех уровней компетенции. 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 состоит из двух субиндексов:

- индекс полноты возможностей реализации обратной связи (далее ИП);
- индекс качества реализации обратной связи (далее ИК).

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

В мире и в России существует ряд индексов оценки эффективности электронного правительства (далее ЭП) по стране в целом и отдельных сайтов в частности, например:

- индекс готовности к э-правительству ООН (2003–2010) [UN 2003; UN 2005; UN 2008; UN 2010];
- сравнительная оценка сайтов электронного участия стран Европейского союза, проведенная группой Университета Македонии [Panopoulou et al., 2009, p. 3];
- регулярные опросы общественного мнения «Интернет в России» [Фонд... 2009];
- исследования информационной открытости сайтов ЭП РФ Института развития свободы информации [Институт развития... 2007];
- исследования в области уровня развития ИКТ инфраструктуры и ее использования в различных сферах деятельности государства ведутся рабочей группой Государственного университета – Высшей школы экономики, Институтом статистических исследований и экономики знаний;
- исследования института современного развития совместно с Институтом развития информационного общества о развитии ЭП в России.

Концепция ЭП базируется на трех ключевых постулатах: открытость или публичность, электронное участие и онлайн-транзакции. Второй из них является весьма значимым для оценки состояния гражданского общества в любой стране и в России в частности. Значимость реализации схем э-участия имеет две стороны: первая состоит в том, что при разработке сайтов министерств и ведомств обязательно должны быть созданы простые и доступные для пользователей (граждан, объединений, бизнес-структур и ведомств) инструменты э-участия; вторая сторона обусловлена степенью активности граждан с точки зрения применения этих инструментов и тем, как организован учет их мнений при разработке и принятии значимых социально-экономических решений. Работающие механизмы обратной связи (далее ОС) на сайтах ЭП обеспечивают реализацию *э-участия граждан и организаций* в принятии значимых решений тем или иным ведомством, а также готовность к адекватному реагированию на запросы граждан, бизнесменов и ведомств. Механизм/инструмент ОС – пе-

редача информации от граждан к государственным структурам и наоборот. Хорошо организованные ОС обеспечивают возможности получения мнений различных групп граждан органами власти, обуславливают характер участия граждан в принимаемых решениях, создают предпосылки для гражданского контроля деятельности министерств и ведомств, упрощают получение значимой информации гражданами и т.п.

Предлагаемая методика опирается на оригинальный метод количественной и качественной оценки важнейшей составляющей ЭП – э-участия. Ниже представлены результаты двух исследований:

- межстрановое сравнение уровня использования инструментов ОС (простое сравнение по полноте ОС);
- анализ сайтов отдельно взятого электронного правительства: полнота и качество ОС.

Прежде всего, дадим сравнительный анализ применения механизмов электронного участия на сайтах стран Европейского союза и Российской Федерации. Процедура сравнения включает три этапа:

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

Данные по уровню использования опций ОС сайтов Европейского союза были получены из отчета об исследовании группы Университета Македонии [Paproulou et al., 2009, с. 3]. Данные по сайтам РФ были получены в ходе исследования группой ИСА РАН. Основой при получении данных ЕС послужила модель «e-participation areas» DEMO-net [DEMO-net, 2007]. 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».

Список механизмов электронного участия, определенных в программе DEMO-net, включает:

- 1) предоставление информации;
- 2) создание групп э-участия (community);
- 3) онлайн консультации: мнения стейкхолдеров;
- 4) проведение кампаний/публичных акций;

- 5) предвыборные кампании;
- 6) слабоструктурированное обсуждение (deliberation);
- 7) дискурс;
- 8) разрешение конфликтных ситуаций онлайн;
- 9) городское планирование и вопросы защиты окружающей среды;
- 10) проведение опросов среди граждан;
- 11) онлайн голосование.

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

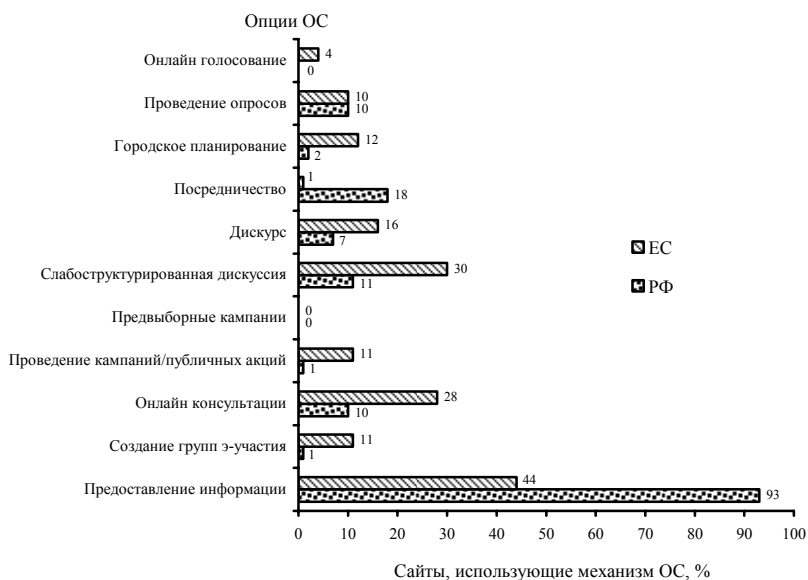


Рис. 1. Сравнение полноты обратных связей сайтов ЕС и РФ

Из рис. 1 видно, что на сайтах э-правительства РФ доминирует инструмент предоставления информации гражданам (93%). Что же касается сайтов ЕС, они развиваются более равномерно и направлены не только на предоставление информации, но и на вовлечение граждан в диалог, развитие обратных связей. Преобладающими на сайтах ЕС являются: предоставление информации – 44%, слабоструктурированная дискуссия – 30%, консультации – 28%, дискурс – 16%. Такие инструменты, как вопросы защиты окружающей среды, проведение пред-

выборных кампаний и создание групп электронного участия (социальных сетей), представлены лишь на каждом десятом из совокупности исследуемых сайтов.

Отметим также, что инструменты онлайн голосования и проведения предвыборных кампаний получили 0% в силу того, что сайты э-правительства федерального уровня на работу таких инструментов не рассчитаны. К тому же, например, для онлайн 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 онлайн). 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.

Итак, в ходе эксперимента установлено, что ряд достаточно перспективных инструментов ОС, разработанных авторами зарубежных сайтов, не используются в РФ. В то же время э-правительство федерального уровня в России внедряет на сайтах свои инструменты, например «общественную экспертизу проектов», или «общественный контроль работы ведомства». Поскольку модель функционирования и развития ЭП во многом имеет свойства аналогичных моделей, развиваемых за рубежом, целесообразно построить такую оценку, которая позволит оценивать результаты внедрения ОС с учетом опыта разных стран. Наиболее важно в данном случае правильно выбрать инструменты ОС для оценки полноты и эффективности. Простое копирование модели, используемой в ЕС, например, ограничивает набор ОС, независимо существующих в России.

Сравнивая различные варианты ОС с помощью разработанных авторами процедур, возможно составить так называемое эталонное множество ОС для заданного набора сайтов ведомств. Такой список из 14 инструментов был представлен для анализа трем группам экспертов: «представителям бизнеса», «представителям власти» и «гражданам».

Исследование э-правительства в России проведено в 2009 г. на сайтах министерств, федеральных агентств и федеральных служб и других сайтах, 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.

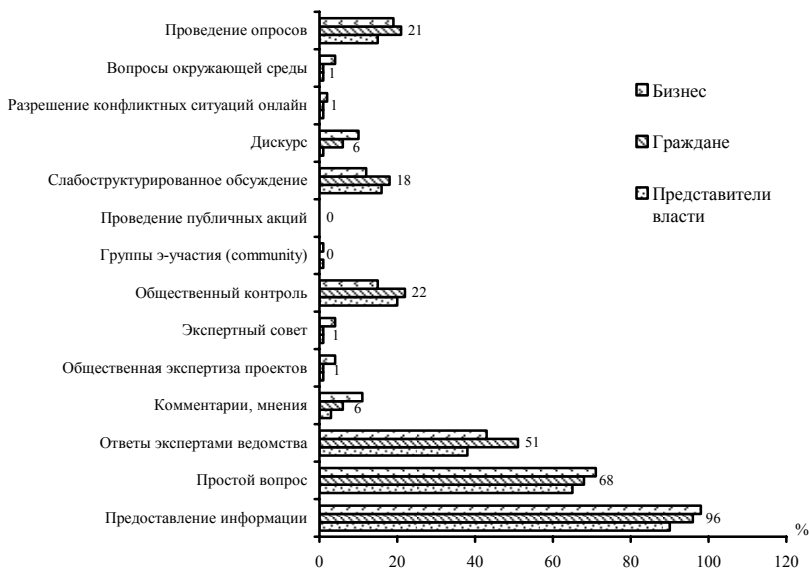


Рис. 2. Оценка наличия инструментов обратной связи на сайтах ЭП РФ (72 сайта)

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. Рисунок 2 показывает, 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 шести инструментов, то оценка экспертами Индексов полноты и качества обратных связей велась только применительно к ним.

Эксперты оценивали качество шести 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.

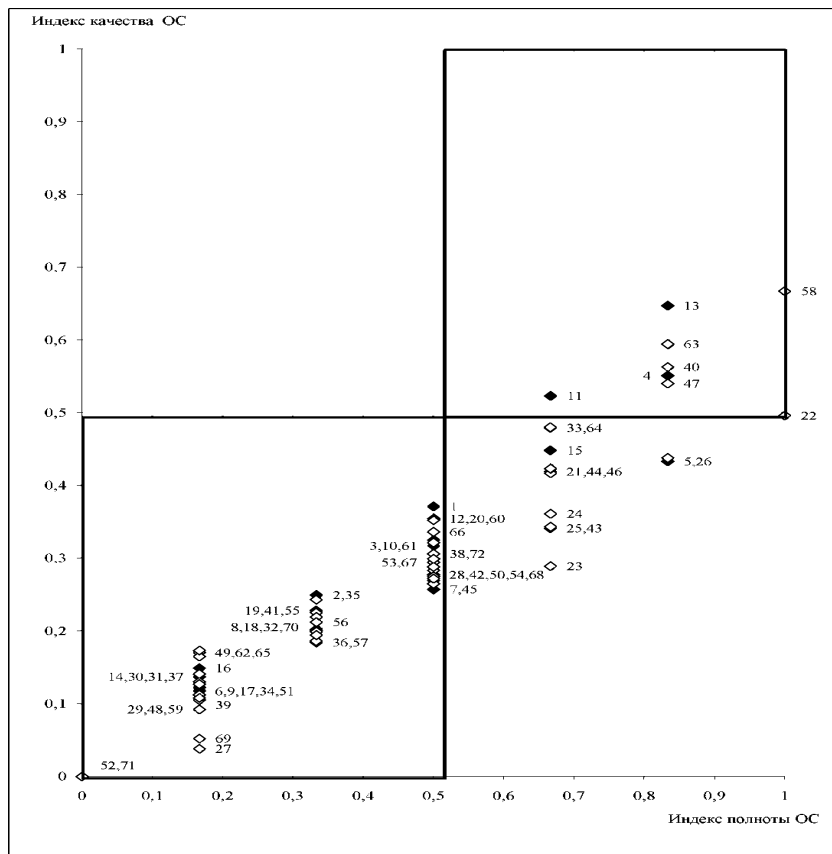
Визуализация оценок сайтов экспертами по индексам ИП и ИК дана на рис. 3. Отметим, что значения ИП и ИК нормированы и изменяются от нуля до единицы, где единица – наилучшая оценка. Оценки каждого сайта представлены точками на графике. Нумерация точек соответствует порядковым номерам 72 исследованных сайтов. Любой читатель, глядя на рис. 3, может легко прийти к выводу, что нынешнее состояние ЭП России в части обеспечения э-участия, неудовлетворительно. Мало того, что из 14 применяемых в мире инструментов ОС в России используются только шесть, но и эффективность применения этих шести не очень высока.

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

№ 58 – у Федеральной налоговой службы один из наиболее развитых сайтов: неплохая база данных, развитый форум, регулярные опросы пользователей, хорошая онлайн поддержка и т.п.

№ 22 – на сайте Федеральной миграционной службы задействованы все шесть инструментов ОС, но их качество несколько ниже.

№ 13 – сайт Министерства 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, и у сайта № 21 (Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков), где имеется слабоструктурированное обсуждение, но 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.



1 Президент РФ	13 Минпромторг	25 ФСБ	37 Рособразование	49 ФАР	61 Росстат
2 Премьер РФ	14 Миррепон	26 Госнаркоконтроль	38 Росгидромет	50 Росмолодежь	62 Роскартография
3 Правительство	15 Минсвязи	27 ГУСП	39 ФСНП	51 ФАТ	63 Россестр
4 МВД	16 Минсельхоз	28 Роспотребнадзор	40 Ростехнадзор	52 Росспорт	64 ФАУ ОЭЗ
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 М.обороны	19 Минфин	31 ФМБА	43 Роскомнадзор	55 Росавтодор	67 ФСТ
8 Минюст	20 МЭР	32 Росохранкультура	44 Росинформтехнологии	56 Росжелдор	68 ФКА
9 Минздравсоцразвития	21 Минэнерго	33 Росархив	45 Роспечать	57 ФАМИРТ	69 НАК
10 Минкульт	22 ФМС	34 Роспатент	46 Россвязь	58 ФНС	70 Нацпроектсы
11 Минобрнауки	23 ФСИН	35 Рособрандзор	47 Россельхознадзор	59 ФССН	71 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

№ 11 – Сайт Министерства образования и науки РФ имеет хороший набор инструментов ОС, в том числе «дискурс» (напомним, что этот инструмент не попал в шесть 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 онлайн режиме, однако участие менее высокопоставленных чиновников не столь заметно и проявляется редко.

В группе лучших находятся сайты № 4 (Министерство внутренних дел РФ) и № 47 (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору). Однако эксперты дали им весьма «неровные» оценки по различным критериям качества. 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 проекты документов для проверки на коррупциогенность, например, но как высказать мнение по документу, зачастую неясно (разве что по электронной почте редактору сайта).

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 Российской Федерации;
- по сравнению с оказанием государственных услуг, мало внимания руководители ведомств уделяют развитию э-участия;
- концептуально э-участие как метод взаимодействия между представителями бизнес-сообщества, гражданами и государственными служащими в Российской Федерации не воспринимается.

Причины «социального» характера:

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

Методологические причины:

- проблема вовлечения гражданского общества в процесс управления государством посредством ИКТ и технологий ЭП мало изучена научным сообществом;
- отсутствие достаточного взаимодействия в развитии методологии ЭП между «практиками» и «учеными».

Установлено, что информационные ресурсы не развиваются в соответствии с концепцией э-правительства и э-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 э-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) 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.

Для сайтов с оценками индексов в верхней доле предложить создать службу по улучшению качества обратных связей с участием пользователей.

В заключение отметим, что данное исследование реализовано на средства государственной поддержки, выделенные в виде гранта Институтом 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».

Литература

Институт развития свободы информации, результаты исследования за 2007 год. (<http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200144>)

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.: ЛКИ, 2008. С. 351–363.

Леонова М.В., Якимец В.Н. Композитный индекс оценки эффективности обратных связей информационных ресурсов ФОИВ России // Интернет и современное общество: Сборник трудов. СПб.: СПбГУ, 2007. С. 217–220.

Подготовка рейтинга информационного развития субъектов Российской Федерации и уровня использования технологий электронного правительства в федеральных органах исполнительной власти и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. М.: ИСИЭЗ ГУ ВШЭ, 2008. (<http://issek.hse.ru/>)

Фонд «Общественное мнение». Интернет в России. 26-й выпуск бюллетеня. (http://bd.fom.ru/report/map/int09_pressr)

DEMO-net. Introducing eParticipation. DEMO-net booklet series № 1. 5. 31. 2007. (<http://www.demo-net.org>)

Panopoulou E., Tambouris E., Tarabanis K. e-Participation Initiatives: How is Europe Progressing? // European Journal of e-Practice. 2009. № 7. (www.epracticejournal.eu)

UN Global E-government Readiness Report 2003 // United Nations, New York – 2003. (http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/03servey.htm)

UN Global E-government Readiness Report 2005 // United Nations, New York – 2005. (http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/05report.htm)

UN Global E-government Readiness Report 2008 // United Nations, New York – 2008. (http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm)

UN E-Government Survey 2010 Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis // United Nations, New York – 2010. (http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm)