АЛЕНА ПЕРЕЗОЛОВА

Порталы как институт формирования политики открытого доступа

Трансформация общественных институтов тесно связана с ростом влияния фактора информации. Жители города производят и потребляют огромные объемы информации, они формируют сообщества в виртуальном пространстве и постепенно узнают о городе больше, чем управленцы и планировщики. Они строят новые модели взаимодействия и ставят под вопрос существующие или устаревающие способы, которые при современных технологиях становятся слишком затратными с точки зрения времени. По мнению известного футуролога Томаса Фрейя, тенденцией станет развитие технологий электронного правительства: муниципальные услуги, связанные с процедурами, регламентами и лицензиями, окончательно приобретут цифровую форму. Появятся тонкие нити, связывающие большие процессы и маленькие, бытовые муниципальные услуги и общегородские компьютерные управленческие системы. Вторым важным нововведением станет общественный интерфейс, обеспечивающий максимальную открытость данных. Посредством Интернета и развития технологий персонализации, возможности сети стали адаптивными: поисковые системы и социальные сервисы, анализируя историю сетевой активности пользователя и понимая его месторасположение, дают все более точные рекомендации по огромному спектру бытовых, личных, общественных и деловых вопросов [Frey, 2011. P. 32].

Порталы рассматриваются нами как новый инструмент реализации концепции открытого доступа к информации и возможности свободного политического участия граждан. В данной концепции подразумевается равенство граждан, демократический характер государства и безличность предоставления услуг. Первые два критерия закреплены в Конституции Российской Федерации, однако о безличности стоит говорить только при высокой степени развитости политических институтов. Рассмотрение института порталов обращений граждан в рамках изучения элементов политики открытого доступа связано с определением качественных характеристик реализации принципа обезличенности оказания услуг.

Безусловно, доступность Интернета расширяет возможности удовлетворения потребностей в значительно более короткие сроки и с затратой меньших усилий. Расширение ресурсных возможностей ведет к глобальной трансформации отношений, позиций, функций и структуры социальных институтов. Понимание необходимости осуществления политики интернет-присутствия реализовано в глобальной федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)»[1], в которой предусмотрено, что к концу 2013 года 98% федеральных и 44% региональных услуг должны оказываться в электронном виде через портал госуслуг, запущенный 15 декабря 2009 года.

По мнению одного из ведущих теоретиков по проблемам управления Питера Друкера, информационные технологии играют роль поставщика сведений, а не источника информации, не говоря уже о том, что информационные технологии не ставили новых и неожиданных вопросов и не предлагали новых и уникальных стратегий [Drucker, 2007. P. 27]. Деятельность по созданию инструментов свободной коммуникации между участниками политического процесса распространяется на разных уровнях, и одним из самых приближенных к жителям является канал коммуникации посредством городских порталов. Количество и функциональность каналов связи населения и городской власти является индикатором публичности реализуемой политики государства на локальном уровне города. Логика правил работы государственных организаций существенно не меняется, однако порталы являются новой институционализированной формой коммуникации между государственными институтами и гражданами.

Институциональные изменения никогда не возни-

1 Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 года № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)».

АЛЕНА ПЕРЕЗОЛОВА, аспирантка факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (119234, Москва, Ленинские горы, 1). E-mail: a_perezolova@mail.ru

Аннотация: В статье анализируется функционал городских порталов Москвы, приводятся примеры как государственных порталов, так и частных интернет-проектов, иллюстрируется их взаимосвязь. Рассматриваются уникальные интернет-ресурсы Москвы: система электронных референдумов «Активный гражданин» и платформа «Сердитый гражданин». Аргументируется массовое использование городских порталов как ресурса обезличенного взаимодействия для устранения персонификации чиновника и улучшения работы системы городского управления.

Ключевые слова: портал обращений граждан, политика открытого доступа, интернет-технологии, государственные институты, коммуникации.

кают на пустом месте, им предшествует общественная потребность. Активное привлечение ресурсов способствует укоренению нового института и преодолению барьера большинства. Задача состоит в убеждении основной массы социальных акторов в том, что новый институт сможет дать им больше выгод, чем издержек. Деятельность городских порталов обладает рядом индикаторов публичности: во-первых, прозрачностью работы органов власти; во-вторых, носит диалогичный характер взаимодействия с населением и позволяет осуществлять контроль и оценку работы чиновников.

Порталы обладают обязательными функциональными особенностями, прежде всего, в отличие от сайтов, они предлагают интерактивные сервисы, работающие на собственной платформе. Концентрация максимального потока информации и интерактивность способствуют привлечению широкого круга пользователей.

В Москве на данный момент порталы функционируют по коммуникативной модели. На московском портале госуслуг зарегистрировались более 3,7 млн горожан, за год число авторизованных пользователей ресурса выросло втрое. Средняя посещаемость портала составила около 3,2 млн человек в месяц, все больше пользователей динамично привлекаются, но критическое большинство еще не набрано, поскольку партнерская модель возможна при достижении не менее 50% пользователей. При этом важна трансформация функции портала из опосредованной коммуникационной структуры в площадку коллективного действия, что сопровождается возрастанием гражданского активизма.

Централизованность официальных порталов правительства Москвы позволяет иллюстрировать структуру управления городом и связывает отраслевые учреждения, помогая посетителям с помощью системы поиска или рубрикатора быстро найти нужные государственные структуры. На порталах представлена информация о нормативно-правовой базе, размещаются полезные публикации специалистов. Важной является информация о персоналиях, людях, ответственных за принятие и реализацию политических решений. Канал взаимодействия с ними также должен быть открытым, причем сервис позволяет голосовать за «уровень популярности» и составлять рейтинги доверия. Поскольку данные ресурсы рассчитаны на массовых посетителей, визуальная привлекательность является важным подкреплением информационной и функциональной составляющей.

Центральным является официальный портал мэра и правительства Москвы[2], который объединяет семейство отраслевых порталов, имеющих внутренние связи. На нем представлена оперативная и достаточно полная информация о деятельности исполнительной власти, собраны нормативные документы и контакты ответственных лиц. Также на портале работает приемная правительства Москвы.

Функционально значимым является портал государственных и муниципальных услуг[3], который функционирует с 2011 года. Он содержит информацию обо всех государственных услугах и сервисах, обеспечивает доступ к электронным базам и архивам различных городских ведомств. Перечень предоставляемых услуг достаточно широк, на портале можно обратиться в управы, ЗАГСы, префектуры, ГИБДД, жилинспекцию, Росреестр, Пенсионный фонд и т.д. В электронный вид переводили в первую очередь наиболее востребованные услуги. Например, в 2012 году на портале была введена электронная запись в школы, и уже через год этой услугой воспользовались 92% родителей. В результате внедрения новых практик обращений через Интернет, сократилось число «живых» посещений органов власти заявителями.

Любая инновация требует проведения политики планового совершенствования, поэтому в процессе функционирования порталов были внесены структурные изменения для более удобной работы. Например, портал «Наш город» объединил три ресурса: «Наш город», «Дороги Москвы» и «Дома Москвы». Все они работают по типовому принципу: регистрация – выбор волнующей проблемы – жалоба – ответ чиновника.

Информационная открытость реализована в запуске портала открытых данных[4], который, как электронный справочник Москвы, обобщает данные более чем о 200 тыс. городских объектов.

Детальная информация о структуре доходов и расходов Москвы размещена на сайте «Открытый бюджет Москвы»[5], где можно выяснить объемы финансирования и посмотреть ключевые показатели эффективности исполнения. Обратная связь посредством портала подразумевает, что каждый москвич может видеть, как правительство Москвы распоряжается деньгами города, и предложить меры экономии.

С целью создания туристической привлекательности открыт портал «Узнай Москву»[6], где собраны истории знаменитых и примечательных московских домов, рассказанные краеведами и простыми горожанами, портал построен по принципу Википедии: каждый может предложить собственный маршрут или добавить информацию по объектам, включая аудиовизуальные элементы.

Новые сервисы появляются вместе с увеличением функционала городских возможностей. Например, после введения платных парковок был запущен новый сервис – московский паркинг[7].

2 Портал мэра и правительства Москвы // http://www.mos.ru/

3 Портал городских услуг города Москвы // https://pgu.mos.ru/ru/

4 Портал открытых данных правительства Москвы // http://data.mos.ru/

5 Открытый бюджет Москвы // http://budget.mos.ru/

6 Узнай Москву // http://um.mos.ru/

7 Проект «Московское парковочное пространство» // parking.mos.ru

Вышеперечисленные городские порталы наглядно иллюстрируют меры реализации государственной программы, однако существование таких сервисов также вызвано общественной потребностью в быстром реагировании властей на решение городских вопросов. В этой сфере требуется не только технологическая подготовленность, но и развитие мобильности со стороны власти.

В качестве реализации потребностей развивающегося гражданского общества и адаптации прогресса технологий правительство Москвы запустило проект «Активный гражданин»[8], который представляет собой систему электронных опросов о ключевых городских темах: об общественном транспорте, о нестационарных торговых объектах, рекламных и информационных конструкциях, учреждениях здравоохранения, объектах хозяйственной деятельности, учреждениях социальной защиты и так далее. Пользователи при регистрации указывают свой адрес и участвуют в опросах окружного и районного значения.

Пилотный проект «Активный гражданин» стартовал с запуска в 2011 году портала «Наш город» и приложения «Мобильная приемная», с помощью которых стал возможен общественный контроль качества выполняемых городскими службами работ и оказания услуг.

Интерес к созданию мобильных приложений для работы с государственными органами возник и у частных лиц. В 2012 году был запущен независимый онлайн-ресурс «Сердитый гражданин»[9], который создан с целью улучшения качества жизни и сокращения дистанции между гражданами и государством, клиентами и организациями. Выделив проблему, необходимо добавить ее на сайт, после чего осуществляется автоматическая отправка официального заявления в ответственные организации.

Потенциал привлечения публичности к решению городских проблем также подкрепляется появлением гражданских лидеров. На упомянутых выше порталах ведется статистика наиболее активных участников, разместивших информацию о городской проблеме. Таким образом, это содействует выявлению гражданских лидеров, которые создают местные движения по устранению городских проблем, находят сторонников и создают профильные организации для объединения усилий. Такие образования в дальнейшем создают нового рода практики взаимодействия как между субъектами, так и в отношениях с государственными организациями.

Исходя из логики организации и принципов функционирования, порталы не являются концептуальной инновацией, однако они служат ресурсом потенциальных возможностей переустройства работы государственных структур. Ввиду становления новых институциональных связей и новых форм функционирования институтов, порталы интерпретируются как площадки для коммуникации, генерации новых идей, формирования новых политик и привлечения публичности.

Тенденции технологизации сталкиваются с вопросами готовности государственных институтов эти услуги предоставить и оправдать необходимые потребности. Проявляется разрыв в технологическом уровне ведомств, столкновение компетенций ответственности по территориальному признаку и неготовность к быстрому реагированию на проблемы. Система может столкнуться с тем, что государственные организации, к примеру – муниципалитеты, получая жалобы, реагируют на запросы граждан с задержкой или вовсе игнорируют их. С целью пресечения подобных практик, поступающие на порталы сообщения пользователей являются обязательными к рассмотрению и принятию необходимых мер органами исполнительной власти города Москвы, к чьей компетенции относится соответствующее сообщение. Такие электронные обращения рассматриваются в порядке, отличном от установленного Федеральным законом Российской Федерации от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Поступающие на портал сообщения от пользователей, а также ответы органов исполнительной власти и контролирующих органов регулируются следующими документами:

постановлением правительства Москвы от 15 апреля 2013 года № 234-ПП «Об интерактивном взаимодействии органов исполнительной власти города Москвы с населением города Москвы»;

распоряжением руководителя аппарата мэра и правительства Москвы от 18 ноября 2013 года № 90-РР «Об утверждении Регламента обработки и публикации информации в государственной информационной системе города Москвы «Наш город. Программа развития Москвы», которое устанавливает срок в восемь дней для рассмотрения обращений.

Организацию приема и обработки сообщений, поступающих на порталы, осуществляет Департамент информационных технологий города Москвы и Государственное казенное учреждение города Москвы «Открытое правительство». Размещенное на портале сообщение не является официальным обращением гражданина в органы исполнительной власти, но является обязательным для рассмотрения органами исполнительной власти города Москвы и обрабатывается в порядке, установленном регламентом. Наращивание удобства использования является основным условием успешности, поскольку пользователи должны видеть качественные улучшения работы государственных организаций. Если заполнение обращения будет слишком сложным или долгим, то граждане просто не почувствуют разницы с обычной процедурой решения вопросов или вообще потеряют интерес к решению городских проблем.

Правительство современного города должно стать гибким и многоканальным, а мэр быть аналитиком

8 Активный гражданин // http://ag.mos.ru/

9 Независимый онлайн-ресурс «Сердитый гражданин» // http://www.angrycitizen.ru/

информации о городском пространстве, куратором городского сообщества. Таким образом, неготовность государственных структур оперативно реагировать на поступающие проблемы или их неспособность это сделать вследствие отсутствия бюджета на ремонт или других причин, вызывает недоверие к порталам и препятствует построению каналов открытой коммуникации. С точки зрения функциональной значимости существования каналов взаимодействия с населением, проявляется явная необходимость построения линий коммуникации внутри субъектов политического процесса. Однако относительно категоризации данного ресурса нельзя сделать однозначный вывод. С одной стороны, порталы являются принципиально новой формой коммуникации, но с другой стороны – данная форма не является инновационной. Порталы являются лишь опосредованным способом оказания государственных услуг.

Москва активно развивает технологическую инфраструктуру, что позволяет сделать свободным доступ в Интернет в черте города, в парках, в метро. Тем самым создаются инфраструктурные ресурсы и институциональные механизмы открытого доступа, от граждан в таком случае требуется инициатива и участие. Информационная безопасность также необходима, поскольку порталы консолидируют в себе данные о пользователе, которые запрашивают городские порталы для предоставления электронных сервисов. Помимо этого, институт порталов еще больше отделяет субъекты друг от друга, поскольку имеет место обезличенность взаимодействия, что потенциально ведет к снижению личных контактов. В концепции порядка открытого доступа подразумевается равенство граждан, демократический характер государства и безличность предоставления услуг [Норт, Уоллис, Вангайст, 2011. С. 22]. Первые два критерия закреплены в Конституции Российской Федерации, однако о безличности стоит говорить только при высокой степени развитости политических институтов. Мишель Фуко подчеркивал значимость отношений, существующих независимо от индивидов, то есть формирования качественных политических институтов, где минимален человеческий фактор [Фуко, 2002. С. 143]. Рассмотрение института порталов обращений граждан в рамках изучения элементов политики открытого доступа связано с определением качественных характеристик реализации принципа обезличенности оказания услуг. Именно обезличенность является движущим механизмом для гибкости институтов, качество организации работы которых измеряется в способности функционирования без привязки к личности чиновника. Порталы становятся принципиальным средством проведения политики открытого доступа и содействуют снижению коррупциогенных факторов. Следуя логике Мишеля Фуко, посредством использования технологий возможно массовое публичное участие во властных решениях, что способствует децентрализации управления. Выше перечисленные инструменты институционализации порталов имеют как широкий потенциал развития в качественном переустройстве модели взаимодействия с государственными структурами, так и несут в себе определенные риски, которые могут проявиться в случае неготовности государственных организаций оперативно реагировать на изменения, в этом и проявится их институциональная эволюция.

Литература

Норт Д., Уоллис Д., Вангайст Б. Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества. М.: Издательство института Гайдара, 2011.

Фуко М. Интеллектуалы и власть: избранные политические статьи, выступления и интервью / Пер. с франц. Офертаса С.Ч. под общей ред. Визгина В.П. и Скуратова Б.М. М.: Праксис, 2002.

Drucker P.F. Management Challenges for the 21st Century. Butterworth-Heinemann, 2007.

Frey T.J. Communicating with the Future: How Re-engineering Intentions Will Alter the Master Code of Our Future. CGX Publishing, 2011.

THE WEB-PORTALS AS AN INSTITUTION FOR OPEN ACCESS POLICY FORMATION

ALENA PEREZOLOVA, Post-graduate student of the Political Science Faculty, the Lomonosov Moscow State University (119234, Moscow, Leninskie gory, 1). E-mail: a_perezolova@mail.ru

Summary: The functionality of the city web-portals of Moscow is analyzed in the article, the examples of the public web-portals and private internet projects are provided, their interrelation is illustrated. The unique online resources of Moscow: the system of the electronic referendums «Active citizen» and the platform «Angry citizen» are discussed. The massive use of city portals as a resource of the impersonal cooperation to eliminate the personification of an official and the improvement of the municipal management system are reasoned.

Keywords: the portal of citizens' appeals, open access policy, internet technologies, public institutions, communications.

References

Nort D., Uollis D., Vangaist B. Nasilie i sotsial'nye poriadki. Kontseptual'nye ramki dlia interpretatsii pis'mennoi istorii chelovechestva. M.: Izdatel'stvo instituta Gaidara, 2011.

Fuko M. Intellektualy i vlast': izbrannye politicheskie stat'i, vystupleniia i interv'iu / Per. s frants. Ofertasa S.Ch. pod obshchei red. Vizgina V.P. i Skuratova B.M. M.: Praksis, 2002.

Drucker P.F. Management Challenges for the 21st Century. Butterworth-Heinemann, 2007.

Frey T.J. Communicating with the Future: How Re-engineering Intentions Will Alter the Master Code of Our Future. CGX Publishing, 2011.