

Общественный мониторинг деятельности органов региональной государственной власти и местного самоуправления с использованием информационно-коммуникационных технологий

Public monitoring of the activities of the regional state government and municipal management using information and communication technologies

Толстогузов Олег Викторович

Tolstoguzov Oleg Viktorovich

Д.э.н., к.ф.-м.н., Ведущий научный сотрудник

Институт экономики Карельского научного центра РАН

olvito@mail.ru

Морозова Татьяна Васильевна

Morozova Tatiana Vasilievna

Д.э.н., Директор

Институт экономики Карельского научного центра РАН

morozova.ras@gmail.com

Ивашко Евгений Евгеньевич

Ivashko Eugeny Eugenievich

К.ф.-м.н., Старший научный сотрудник

Институт прикладных математических исследований Карельского научного

центра РАН

ivashko@krc.karelia.ru

Сухарев Михаил Валентинович

Sukharev Mikhail Valentinovich

К.э.н., Старший научный сотрудник

Институт экономики Карельского научного центра РАН

suharev@narod.ru

Аннотация

Исследуются вопросы применения общественного мониторинга с использованием информационно-коммуникационных технологий для оценки деятельности органов региональной государственной власти и местного самоуправления, а также качества услуг, предоставляемых аффилированными с ними организациями. Рассмотрены действующие институты и условия согласования между стейкхолдерами инструментов и методов сбора и обработки информации, обеспечивающих получение оперативной и достоверной обратной связи от населения.

Summary:

Investigates the use of public monitoring, using information and communication technologies for the evaluation of the activities of the regional state government and municipal management, as well as the quality of services provided to affiliated organizations with them. Reviewed the existing institutions and conditions of matching them with the tools and methods of collecting and processing information, providing quick and reliable feedback from the population.

Ключевые слова: общественный мониторинг, государственное управление, местное самоуправление, социологические опросы, интернет-опросы.

Keywords: public monitoring, government, municipal management, opinion polls, and Internet polls.

Общественный мониторинг и контроль деятельности органов региональной власти и местного самоуправления, как институт обратной связи, представляет собой не просто проявление публичного интереса к административным решениям в сфере общественных отношений, но и выявление отклонений административной деятельности от нормативно установленных показателей в управленческих документах (стратегия, государственная программа), а также механизм оценки того, в какой мере реализуются конституционные права граждан. Он также является одним из каналов получения информации в контексте региональной безопасности, необходимой для анализа проблем развития регио-

нального сообщества в аспекте наличия конфликтных ситуаций и социальных проблем, готовности общественности к совместной деятельности и взаимодействию с органами власти в новой геополитической и социально-экономической ситуации.

Институт общественного мониторинга введен рядом нормативно-правовых актов [1-3], в соответствии с которыми предусмотрены определенные институциональные механизмы, однако вопросы методического характера оказались не до конца решенными. Поэтому актуальным является разработка и совершенствование инструментов и методов сбора и обработки информации, обеспечивающих получение оперативной и достоверной обратной связи от населения, способствующих проведению общественного мониторинга и контроля за общественно значимой деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления и аффилированных с ними организаций, а также за реализацией прав и свобод граждан.

В соответствии с установленным порядком принимаются административные и управленческие решения. В соответствии с нормативным актом [2] при выявлении экспертной комиссией (образованной при высшем должностном лице субъекта РФ) обоснованных причин низкой оценки населением, экспертная комиссия должна дать рекомендации по принятию мер по повышению качества управления в регионе и по решению выявленных проблем в различных сферах, вплоть до расторжения трудового договора с руководителем имеющей низкую оценку организации или ухода главы муниципального образования в отставку и т.д.

Рекомендации, вынесенные экспертной комиссией при выявлении обоснованных причин низкой оценки населением деятельности органов местного самоуправления, позволяют определять зоны, требующие приоритетного внимания органов местного самоуправления и Правительства субъекта РФ, принимать соответствующие административные и управленческие решения и формировать мероприятия по повышению результативности деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти, а также выявлять

ресурсы для повышения качества и объема предоставляемых населению услуг. Данные обстоятельства позволяют достигать стратегические цели и обеспечивать приоритеты государственной политики в определенных сферах общественной жизни.

В данном исследовании мы остановились на методических вопросах сбора и обработки информации при проведении общественного мониторинга и осуществлении контроля деятельности органов региональной власти и местного самоуправления и аффилированных с ними организаций.

При выстраивании канала получения информации необходимо рассматривать действующие институты и условия согласования с ними инструментов и методов сбора и обработки информации, обеспечивающих получение оперативной и достоверной обратной связи от населения. В целях выявления проблем сопряжения введенных институтов и их реализации, был проведен анализ практики проведения социологических опросов населения и экспертная оценка государственных программ субъекта РФ (Республика Карелия), в результате которой были выявлены ряд недостатков управленческих документов, в частности использование необоснованных методик измерений целевых показателей. Также для оценки экономической и региональной политики в новых геополитических условиях были предложены теоретико-методические основания по организации мониторинга региональных экономических систем, основанного на построении информационно-экспертной системы, реализованной на базе знаний экспертов и моделей [6]. Данный мониторинг соответствует институту, введенному федеральным законом «О стратегическом планировании» [4]. Мониторинг нацелен на выявление угроз безопасности и системных рисков, под которыми понимается вероятность отклонения социально-экономической системы из равновесия в процессе ее эволюции. Риски возникают, в том числе, и от реализации согласованных или несогласованных стратегий агентов, действий органов региональной власти и местного самоуправления [6].

В рамках предложенного подхода был проведён анализ методов сбора и оценка точности и оперативности результатов, получаемых в результате социологических и интернет-опросов населения в Республике Карелия.

В качестве первого примера рассмотрены социологические исследования, проводившиеся в Республике Карелия в 2012-2017 гг. Их результаты включались в Сводный доклад Главы Республики Карелия о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и доклады Глав администраций муниципальных районов и городских округов. При этом мониторинг осуществлялся в соответствии с перечнем показателей, установленных нормативными актами [2; 3; 5].

В результате исследований были сделаны важные выводы, в частности, о необходимости получения своевременной и более оперативной (чаще чем раз в год) и в то же время надежной информации. Если не будут оперативно и полной мере реализовываться конституционные права граждан, а конфликтные ситуации в самом зачатке не находят институционального решения, то даже самая эффективная программа становится не просто бюрократической отпиской, но и опасным раздражителем социума. Все это отражается в общественном сознании, формируя два потока: «конфронтационный» и «партнерский». Для изменения ситуации и снижения системных рисков требуется соответствующее институциональное выстраивание экономического и социального порядка так, чтобы государственная политика на основе определенных стимулов имела возможность обеспечить поддержку партнерского взаимодействия и сдерживать конфронтационные настроения в обществе. Поэтому для повышения оперативности решений необходимо применять инновационные методы государственного управления, включая и информационно-коммуникационные технологии, интернет-опросы и т.д.

По указанной причине повсеместное использование информационно- телекоммуникационных сетей и информационных технологий для опросов населения (далее – IT-опросы) имеет возрастающее значение. В то же время существ-

вуют вопросы к существующей системе IT-опросов и с технической точки зрения.

Для примера рассмотрим существующую систему IT-опросов (размещена на официальном интернет-портале Правительства Республики Карелия по адресу <http://gov.karelia.ru/Different/Public/opros.html>). Она разработана несколько лет назад в соответствии с нормативным актом [2]. Указанная система не лишена существенных недостатков, как с точки зрения информационных технологий, так и с точки зрения методики проведения социологических опросов. В частности, она не обеспечивает защиту от автоматического «накручивания» голосов, не гарантирует репрезентативности и достоверности собранных данных. Это приводит к следующим недочетам: невозможность голосования нескольких людей из одной организации, имеющей один IP-адрес (может проголосовать только один человек); возможность проголосовать несколько раз, пользуясь несложными техническими средствами (Интернет-прокси), т.е. фактически, можно обеспечить любой наперед заданный результат опроса по любому пункту.

По данным техническим причинам, а также, учитывая игнорирование в данном случае методологии социологических наук, делаем вывод, что замена традиционных технологий социологических измерений исключительно IT-технологиями в настоящее время нецелесообразна. Более того, поскольку применение IT-технологий в настоящее время не может обеспечить объективную оценку эффективности деятельности органов власти и местного самоуправления, унитарных предприятий и учреждений, действующих на региональном и муниципальном уровнях, акционерных обществ (контрольный пакет акций которых находится в собственности субъекта РФ или в муниципальной собственности), осуществляющих оказание услуг населению муниципальных образований, то и принятие решений органами власти не будет взвешенным и справедливым.

По нашему мнению, чтобы избежать вышеназванных ошибок, необходимо при проведении социологических измерений (с использованием IT-опросов) применять синтетический метод, научно обоснованный как с точки зрения со-

циологии (методологии), так и применяемых технологий (методов сбора и анализа первичной информации), в том числе IT-технологий.

При определении методов сбора информации необходимо добиться качества социологической информации за счет оперативности и экономичности, объективности и достоверности исследования, надежности за счет точного соблюдения правил и процедур эмпирического исследования и верифицирования моделей. При этом понимаем, что ни один из методов сбора социологических данных не является универсальным, то есть каждый из них имеет эвристический предел.

В качестве следующего примера, иллюстрирующего различие методик опросов, рассмотрим существующую практику измерений целевых показателей государственных программ. В Республике Карелия (РК) сегодня действуют 19 государственных программ (далее ГП). Все ГП в 2016 году были подвергнуты экспертизе (под эгидой Министерства финансов РК) в целях согласования программ и формирования программного бюджета. При этом было выявлено множество недостатков, из которых выделим один, относящийся к настоящему исследованию, а именно, использование необоснованных методик измерений целевых показателей. В частности в ГП методически запланировано избыточное количество показателей и их неточное и недостоверное измерение, что в свою очередь приводит к излишнему усложнению ГП, увеличению информационного шума, к необъективной оценке эффективности ГП. Объективная оценка выполнения ГП затруднена не только в связи с наличием выявленных недостатков, но и с тем, что мониторинг ведет само ведомство, результаты которого, как и результаты выполнения ГП в целом, не подвергаются общественному обсуждению и предварительному обсуждению на общественных советах и независимой экспертизе после выполнения ГП.

В то же время, учитывая необходимость дальнейшего развития гражданского общества и демократических институтов в стране, необходимо развивать социальные технологии, предусматривающие более активное участие населения в постановке проблем, выдвижении и обсуждении вариантов решения со-

циальных и экономических проблем. Методология такого участия разрабатывается в рамках ряда направлений, таких как планирование с участием (народный бюджет), коммуникативное планирование, делиберативная демократия, компьютеризированная групповая работа, синтетити – подход к конструированию человеко-машинных систем С. Бира [7; 8; 9] и т.д.

Интернет является идеальной интерактивной средой, способной обеспечить двустороннюю связь между населением и администрацией. Новые технологии, такие, как краудсорсинг и социальные сети, позволяют использовать интеллектуальный потенциал населения (более 20% населения России имеет высшее образование) в целях повышения качества управления. Основная проблема здесь состоит в сложности учета и интеграции огромного разнообразия мнений, которые возникают в социальных сетях, но успехи в области семантического анализа и других элементов искусственного интеллекта позволяют рассчитывать на решение этих проблем в обозримом будущем [10; 11]. Однако, технологические возможности ещё доводятся до ума, а управленческие действия нужны «вчера». Поэтому сегодня крайне необходим комплекс методов, объединяющий достоинства традиционных и современных технологий планирования, измерений и коммуникаций.

Далее раскроем концептуальные основы комплексной методики проведения социологических измерений с использованием традиционных и информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, нацеленной на проведения постоянного общественного мониторинга. Прежде необходимо устранить вышеназванные недостатки. Поэтому, во-первых, методика должна быть единой для действующих институтов и организаций, охватываемых общественным мониторингом.

Во-вторых, учитывая характерные времена исследуемых влияний институтов и процессов, методика должна включать в себя как базовый (раз в 1-2 года) анкетный опрос, так и оперативный (раз в квартал) интернет-опрос (с применением IT-технологий) по вопросам, касающимся эффективности деятельности органов государственного управления и местного самоуправления в рамках

реализации вышеупомянутых нормативно-правовых актов. При этом данные IT-опроса верифицируются по системным архетипам и математическим моделям поведения социума, разработанным на основе базового социологического опроса.

В-третьих, в целях практического внедрения программного бюджета (в том числе и народного бюджета), а также для объективной оценки достижения запланированных индикаторов развития региона и устранения недостатков вышеуказанных институтов, считаем необходимым сформировать *единую систему индикаторов документов стратегического планирования*, и с помощью экспертов проводить постоянный общественный мониторинг достижения стратегических целей и обеспечения приоритетов государственных политик в определенных сферах общественной жизни регионального сообщества.

В-четвёртых, обеспечение большей корректности результатов социологических исследований и качества измерения эмпирической информации предлагается осуществлять путем создания специальной автоматизированной информационной системы. Данная система должна на этапе сбора и накопления информации осуществлять непрерывный контроль качества собираемой информации, возможность корректировки данных на основе оперативного анализа информации, а также возможность беспроводной передачи собранных данных в единую базу данных. В частности замена бумажных анкет планшетными компьютерами и соответствующее программное обеспечение позволит повысить оперативность обработки и качество данных, собранных методом интервью.

В-пятых, с технической точки зрения интернет-опрос следует проводить через Единую систему идентификации и аутентификации (ЕСИА). ЕСИА – информационная система в РФ, обеспечивающая санкционированный доступ участников информационного взаимодействия (граждан-заявителей и должностных лиц органов исполнительной власти) к информации, содержащейся в государственных информационных системах и иных информационных системах [12]. К основным функциональным возможностям ЕСИА относятся [13; 14]: идентификация и аутентификация пользователей, управление идентификаци-

онными данными, авторизация уполномоченных лиц органов исполнительной власти при доступе к функциям ЕСИА, ведение информации о полномочиях пользователей в отношении информационных систем. Для системы опросов ЕСИА дает возможность обеспечить принцип «один человек - один голос». Усовершенствованная методика обеспечит выполнение требований [13; 14], а именно идентификацию респондентов с использованием ЕСИА, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также автоматизированную выгрузку результатов IT-опросов для дальнейшего размещения в ГАС «Управление».

Учитывая исправление недостатков, в целом предлагаемая комплексная методика повысит качество административных и управленческих решений, а также обеспечит проведение общественного мониторинга и доступ населения к достоверной и объективной информации.

Заключение

В настоящей статье приведены результаты исследования методологических (социологических) и методических (технических) обоснований проведения опросов с применением IT-технологий и предложена концепция комплексной методики проведения социологических измерений с использованием традиционных и информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий, нацеленной на проведение постоянного общественного мониторинга и формирование единой системы индикаторов и объективной оценки эффективности деятельности органов региональной власти и местного самоуправления, а также подготовки обоснованных решений по повышению результативности их деятельности и решений проблем, выявленных в ходе мониторинга. На такой базе разрабатывается и реализуется подход к проведению общественного мониторинга, соответствующего действующим институтам государственного управления, обеспечивающего требуемую оперативность, достоверность и надежность информации.

Статья подготовлена при грантовой поддержке РГНФ, проект «Автоматизированная информационная система обеспечения качества измерений при сборе и оперативном анализе данных экономико-социологических исследований» №17-02-12022 и РФФИ, проект «Исследование и разработка моделей формирования региональных социально-экономических сетевых сообществ» № 17-06-00691.

Список литературы

1. Об основах общественного контроля в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21.07.2014 г. №212-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс»
2. О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. №607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов " и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. №601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления" [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. №1317. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
3. О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. №1317 [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации от 9 июля 2016 г. №654. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
4. О стратегическом планировании в РФ [Электронный ресурс]: Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».
5. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]: Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант Плюс».

6. Толстогузов О.В. Мониторинг как инструмент рефлексии стратегии и обеспечения экономической безопасности региона // Государство и Бизнес. Современные проблемы экономики: материалы VIII Международной научно-практической конференции. Т.3. СПб.: СЗИУРАНХиГС, 2016. С.6-14.
7. Healey P. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory // Readings in Planning Theory. Cambridge: Blackwell Publishers Inc., Cambridge, 1996. P. 127-144.
8. Hollan, J.D. Distributed Cognition: Towards a New Foundation for Human-Computer Interaction Research // ACM Transactions on Computer-Human Interaction. 2000. Vol.7, №2. P.174-196.
9. Przygodski, Z., Kina, E. Virtual Community for a Creative City // Quaestiones Geographicae. 2015. №32(2). P.65-73.
10. Noothigattu, R., Gaikwad S.S., Awad E. A Voting-Based System for Ethical Decision Making // arXiv:1709.06692 [cs.AI] 20 Sep 2017 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://arxiv.org/pdf/1709.06692.pdf> (дата обращения: 03.11.2017).
11. Leon, J., March, A., Kornakova, M. Integration and Collective Action: Studies of Urban Planning and Recovery After Disasters // Urban Planning for Disaster Recovery: Ed. A. March, M. Kornakova. Publisher: Elsevier, 2017. P.1-12.
12. Портал государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения 05.10.2017).
13. Портал Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/13/> (дата обращения 05.10.2017).
14. Портал «Электронное Правительство. Госуслуги. Система межведомственного электронного взаимодействия. Технологический портал» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://smev.gosuslugi.ru/portal/> (дата обращения 05.10.2017).

References

1. On the Basics of Public Control in the Russian Federation [Electronic resource]: The Federal Law of July 21, 2014 № 212-FZ. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
2. On measures to implement the Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008, No. 607" On the evaluation of the effectiveness of local self-government bodies of urban districts and municipal districts "and subparagraph" and "of paragraph 2 Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 №601 "On the main directions of improving the system of public administration" [Electronic resource]: Decree of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 №1317. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
3. On Amendments to Resolution of the Government of the Russian Federation of December 17, 2012 №1317 [Electronic resource]: Decree of the Government of the Russian Federation of July 9, 2016 No. 654. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
4. On Strategic Planning in the Russian Federation [Electronic resource]: Federal Law of the Russian Federation of June 28, 2014 No. 172-FZ. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
5. On the evaluation of the effectiveness of the activities of local government bodies of city districts and municipal districts [Electronic resource]: Decree of the President of the Russian Federation of April 28, 2008, No. 607. Access from legal-reference system "Consultant Plus".
6. Tolstoguzov O.V. Monitoring as a tool of reflection strategies and the economic security of the region // State and Business. Modern problems of economy: proceedings VIII International scientific-practical conference. Vol.3. Sankt-Petersburg, 2016. P.6-14.

7. Healey P. Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory // Readings in Planning Theory. Cambridge: Blackwell Publishers Inc., Cambridge, 1996. P. 127-144.
8. Hollan, J.D. Distributed Cognition: Towards a New Foundation for Human-Computer Interaction Research // ACM Transactions on Computer-Human Interaction. 2000. Vol.7, №2. P.174-196.
9. Przygodski, Z., Kina, E. Virtual Community for a Creative City // Quaestiones Geographicae. 2015. №32(2). P.65-73.
10. Noothigattu, R., Gaikwad S.S., Awad E. A Voting-Based System for Ethical Decision Making // arXiv:1709.06692 [cs.AI] 20 Sep 2017 [Электронный ресурс]. Access mode: <https://arxiv.org/pdf/1709.06692.pdf> (reference date 05.10.2017).
11. Leon, J., March, A., Kornakova, M. Integration and Collective Action: Studies of Urban Planning and Recovery After Disasters // Urban Planning for Disaster Recovery: Ed. A. March, M. Kornakova. Publisher: Elsevier, 2017. P.1-12.
12. Portal of the state and municipal services [Electronic resource]. Access mode: <http://www.gosuslugi.ru/> (reference date 05.10.2017).
13. Portal of the Ministry of communications and mass communications of the Russian Federation [Electronic resource]. Access mode: <http://minsvyaz.ru/ru/activity/directions/13/> (reference date 05.10.2017).
14. Portal «E-Government. Public services. The system of interdepartmental electronic interaction. Technological portal» [Electronic resource]. Access mode: <http://smev.gosuslugi.ru/portal/> (reference date 05.10.2017).