

МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВА И НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА: СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МИРОВОГО ОПЫТА



МЕХАНИЗМЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ПРАВИТЕЛЬСТВА И НАСЕЛЕНИЯ ГОРОДА: СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МИРОВОГО ОПЫТА

Краткое изложение результатов исследования для Конференции
“Власть и граждане: технологии сотрудничества” в рамках
IV Московского урбанистического форума

МОСКОВСКИЙ
УРБАНИСТИЧЕСКИЙ
ФОРУМ

habidatum

Рабочая группа исследования:

Екатерина Белова
Екатерина Дыба
Алексей Новиков
Екатерина Серова

Участники интервью:

Правительство Москвы:

Е. Г. Громова
Н. П. Климова
М. И. Максимов
Е. О. Новикова
И. Д. Фост
Т. В. Чапайкина
Е. Ц. Щербо

Международные эксперты:

Майкл Бадикс
Фенг Гао
Габриэла Гомес-Монт
Винка Даблдам
Жангвон Ким
Рэймонд Страйк
Даниэл Хан
Зеф Хемел

Верстка:

Марина Дубова

ВВЕДЕНИЕ

Механизмы гражданского участия и партнерства глубоко укоренены в социально-экономических процессах современного города. Человеческий и социальный капитал движут его экономикой и управлением.

Партнерские механизмы среди самих граждан снимают трудоемкие задачи с городского правительства.

Диалог населения города с правительством в рамках и за пределами институтов местного самоуправления обеспечивает городским властям обратную связь и адекватную систему реагирования на потребности жителей и их проблемы.

Ключевую роль в этих отношениях играют современные информационно-коммуникационные технологии, которые вплетены в повседневную жизнь горожан.

Обмен данными с помощью мобильных приложений, интерактивных платформ и других коммуникационных инструментов становится основой самоуправления крупного города.

Задача развития вовлеченности граждан в механизмы партнерства между собой и городским правительством требует анализа лучших и худших мировых практик.

Разнообразие мирового опыта настолько велико, что необходимо исследование сложившихся к настоящему времени практик и их систематизация.

Предлагаемое исследование ставит своей целью разобраться в опыте городов мира и систематизировать его для выработки Правительством Москвы стратегических решений в области развития диалога городских властей с горожанами.

На всю совокупность практик по взаимодействию населения городов с правительством предлагается посмотреть с трех сторон. Во-первых, сравнить отобранные города между собой по их опыту взаимодействия с населением и уровню развития соответствующих сервисов (Раздел 1); во-вторых, сопоставить различные по тематике практики взаимодействия с населением по степени их интерактивности и типу решаемых задач - от широких гражданских дискуссий до выявления мнения граждан в рамках решения узкопрофессиональных проектировочных и градостроительных задач (Раздел 2); и, наконец, в-третьих, проанализировать практики и сервисы взаимодействия городских властей с населением по тематическим направлениям, сравнив в рамках каждого направления Москву и зарубежные города (Раздел 3).

РАЗДЕЛ 1. ГРУППИРОВКИ ГОРОДОВ ПО УРОВНЮ РАЗВИТИЯ СЕРВИСОВ

В исследование включены 30 крупных метрополисов, так называемых городских агломераций, с численностью населения от 10 миллионов человек и выше и представляющих все регионы мира, развитые и развивающиеся страны.

В выборку попали существенно различающиеся между собой агломерации – от глобальных городов, таких как Лондон, Нью-Йорк, Париж и Токио, до столиц развивающихся азиатских и африканских стран, таких как Дакка, Тегеран, Лагос, Киншаса и др.

Именно городская агломерация, а не город в его административных границах представляет собой реальную функциональную единицу городского расселения, где осуществляются важнейшие административно-координационные, логистические, инфраструктурные и миграционные механизмы.

Окружение центрального города определяет характер механизмов участия населения в городском управлении и в том числе выводит на проблему равного доступа к городским сервисам как постоянных жителей города, так и всех его регулярных посетителей.

Критерий “численность населения” наиболее точно отражает масштаб городского

сообщества, от которого зависит сложность и многообразие механизмов взаимодействия между жителями и правительствами города.

В исследовании каждой агломерации реализованы три основных подхода:

- Проанализированы правительственные порталы, правительственные сервисы, представленные на официальных сайтах и в каталогах программного обеспечения (Apple Store, Google Play и др.).

- Проведен обзор публикаций об иницилируемых и поддерживаемых городским правительством механизмах сотрудничества с населением (источники: городские медиа, тематические обзоры и исследования, научные статьи из каталога Google Академия).

- Дополнительно на основе интервью с экспертами и обзора онлайн-публикаций изучены популярные неправительственные “площадки” для взаимодействия населения и правительства города (порталы, приложения и др.).

Один из первых и весьма примечательных выводов исследования состоит в том, что различия в опыте городов мира по применению сервисов вовлечения горожан в управление напрямую не зависят от уровня их экономического развития и географического положения.

Передовые практики обнаруживаются как в развитых так и в развивающихся регионах, в городах, находящихся как на вершине территориальной иерархии, так и на второстепенных позициях в системе расселения.

Существенную роль играет местная политическая культура, проявляющаяся как в исторически сложившемся уровне развития местного самоуправления и участия населения в вопросах городского развития, так и в деятельности отдельных политиков, в первую очередь, в инициативах глав городов.

Можно выделить группы агломераций по “стадиям” развития в них механизмов сотрудничества между населением и правительством. По этому принципу 30 агломераций мира, отобранных для исследования,

ранжированы следующим образом:

Начальный уровень развития:

Карачи, Тегеран, Дакка, Каир, Лагос, Киншаса

Развивающиеся:

- Предпосылки ускоренного развития: Калькутта, Дели, Джакарта

- Быстрое распространение электронных механизмов взаимодействия населения и правительства происходит или ожидается в ближайшее время: Мумбаи, Манила, Бангкок

Среднеразвитые: Шеньчжень, Тяньцзинь, Гуанчжоу, Шанхай, Пекин

Развитые: развернутая экосистема технологий и подходов к сотрудничеству между горожанами и правительством

- Новые лидеры: Сеул, Москва, Токио, Осака, Нагоя, Стамбул, Мехико, Буэнос-Айрес, Рио-де-Жанейро, Сан-Паулу

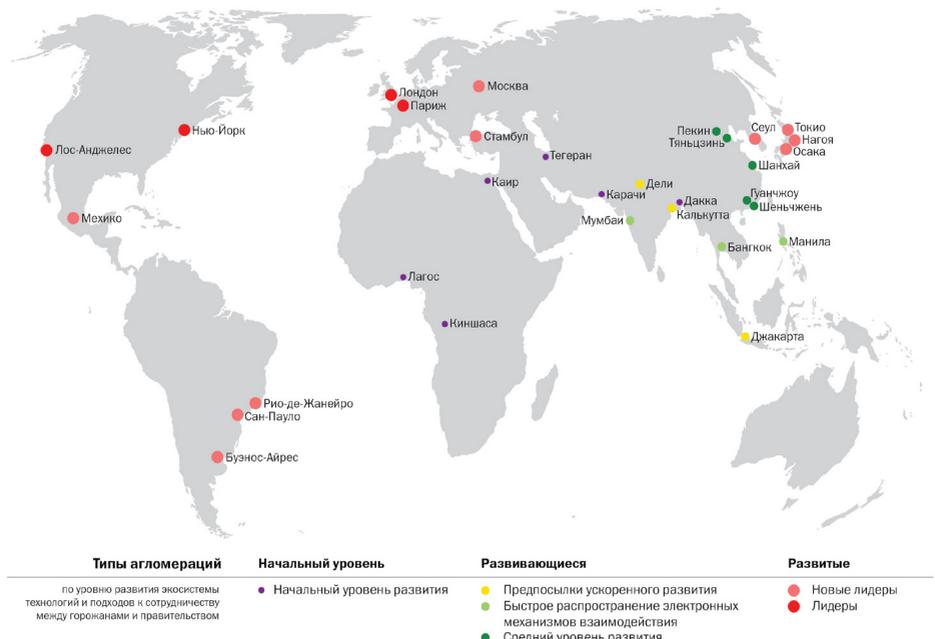


Рис. 1. Типы агломераций по результатам исследования.

- Лидеры: Нью-Йорк, Лос-Анджелес, Лондон, Париж

Среди основных факторов, определяющих различия между группами агломераций и внутри этих групп, выделяются особенности (1) технологического (уровень проникновения сети Интернет и электронных технологий), (2) социально-демографического (возрастной и этнолингвистический состав населения, уровень доходов, уровень грамотности, включая цифровую грамотность населения) и (3) политического развития (система местного самоуправления и роль горожан в сложившейся системе управления, активность идеологов и инициаторов), а также (4) существующий "спрос" на сотрудничество между населением и правительством.

К примеру, крупные латиноамериканские агломерации отличаются большим числом практик, связанных с решением проблем транспорта и общественной безопасности; японские города заинтересованы в механизмах участия для слаженной деятельности населения и взаимопомощи в периоды природных катастроф и иных чрезвычайных ситуаций, а онлайн-ресурсы китайских агломераций сконцентрированы на публичной активности государственных и муниципальных служащих и на облегчении их связи с горожанами по вопросам проблем, жалоб и происшествий в городе ("горячие линии").

Москва, благодаря сочетанию изначальных факторов развития

(высокий уровень проникновения электронных технологий, уровень грамотности населения и т.д.), а также активной деятельности правительства города по внедрению электронных сервисов и онлайн-инструментов вовлечения населения в процессы управления городом, занимает уверенные позиции среди мировых лидеров. В созданной группировке Москва попадает в ряд с такими городами, как Буэнос-Айрес, Стамбул, Сеул и др. – то есть находится в группе "новых лидеров", за короткое время (2-3 года) "догнавших" по уровню развития Лондон, Лос-Анджелес, Париж, Нью-Йорк и др.

Российская столица не уступает городам-лидерам ни по разнообразию сервисов, ни по степени их проработанности на протяжении всего процесса - от сбора и предоставления информации населению до получения обратной связи и реализации предложений горожан в конкретных проектах развития города.

В Москве представлены различные форматы участия (сервисы информирования, порталы обслуживания, интерактивные платформы). Активно развивается официальный портал¹ города и его приложения – дополнительные онлайн-ресурсы и веб-платформы, геосервисы, мобильные приложения. Отдельное внимание уделяется формированию культуры взаимодействий – и среди городских служб и ведомств, и в профессиональном сообществе (например, в IT-сфере), и в городском сообществе в целом.

¹ <http://www.mos.ru>

Вместе с тем многие московские сервисы, стратегия их развития и культура их применения еще только формируются, поэтому необходимо извлекать уроки из опыта зарубежных городов.

Проведенный сравнительный анализ агломераций позволил сформировать следующие предложения по мониторингу и адаптации к московским реалиям реализуемых в них практик:

- Интерпретация опыта агломераций в контексте местной специфики, которая включает особенности административно-территориального устройства, параметры социально-экономического развития, политическую ситуацию, уровень проникновения технологий и цифровой грамотности населения, историю развития сервисов правительства и его коммуникаций с горожанами, сплоченность местных сообществ и уровень развития местной идентичности, актуальные проблемы и задачи городского развития и др.

- Учет опыта агломераций на начальной стадии развития, агломераций “догоняющего” развития посредством (1) мониторинга внедряемых технологий и местных усовершенствований “традиционных” сервисов и уникальных инициатив, формирующихся в период ускоренного развития; (2) анализа неудачных практик, стратегических

и тактических просчетов. Примеры уроков из неудачных практик: важность неброского оформления интерфейса для удобства информирования и коммуникации с пользователями (негативный пример – официальный портал Каира), необходимость создания англоязычных версий порталов и мобильных приложений (отсутствуют у существенной части агломераций на начальном и “догоняющем” этапе развития).

Положительный опыт агломераций из данных групп представлен, к примеру, инициативами с профессиональным уклоном и проектами по активизации местного сообщества.

Важным сервисом в Дели является онлайн-запрос градостроительной документации через заполнение специальной формы, в Джакарте – онлайн-запрос и получение разрешений на строительство, а в Бангкоке – голосование за и против городских программ.

В первом хакатоне Джакарты – HackJak² – приняли участие более 100 разработчиков; также активно проводятся конкурсы и встречи IT-сообщества в индийских городах, например, в Мумбаи или Калькутте³. Отдельную часть официального портала Бангкока составляет коммуникационная площадка для местных жителей и туристов, где можно оставлять рекомендации и отзывы о конкретных местах в городе⁴.

² <http://m.thejakartapost.com/news/2014/04/28/hackjak-targets-big-win-jakarta.html>

<http://www.techinasia.com/jakarta-hackathon-hackjak-winners/>

³ <http://www.hackathon.io/gloocal>

<http://blog.okfn.org/2012/08/28/open-data-mumbai/>

⁴ http://www.bangkok.go.th/th/service/web_link.php

- Учет опыта развитых агломераций посредством (1) анализа формируемой культуры и идеологии сотрудничества правительства и населения города; (2) отслеживания новых тенденций развития сервисов: сочетание онлайн- и офлайн-инициатив, учет запросов городского сообщества, продвижение идей инклюзивного и ответственного городского сообщества, разделение локальных и общегородских проектов и т.д.

К примеру, Париж, активно использующий онлайн-технологии вовлечения горожан в управление развитием города, постепенно наращивает взаимодействие с горожанами и в офлайн-пространстве. Онлайн-сервисы, позволившие горожанам ощутить реальную вовлеченность в развитие города, сформировали “культуру участия”⁵ как в сети Интернет, так и в реальном городе. На “культуре участия” основана, например, деятельность проекта *Imaginons Paris*⁶, в задачи которого входит организация обсуждений местного плана городского развития населением и правительством Парижа в формате онлайн-голосований и Интернет-дискуссий, а также реальных встреч и общественных слушаний.

На формирование культуры, помимо удовлетворения экстренных нужд населения, нацелены и онлайн-сервисы

Лондона. “Традиционный” набор механизмов взаимодействия с населением дополняется: (1) специальными сервисами для вовлечения ограниченных в доступе к онлайн-технологиям участия в городском развитии групп населения, таких как пенсионеры, дети, инвалиды⁷, (2) приложениями, обеспечивающими формирование социально-позитивного поведения: сообщения о несчастных случаях и происшествиях на улице участковому, отслеживание уровня загрязнения окружающей среды и т.д.

- Усовершенствования по отдельным направлениям (экология, международное сотрудничество, активизация местного сообщества), выявленным по опыту успешных практик зарубежных агломераций.

Примеры: открытость Каира к международным инициативам (в городе запущена интерактивная платформа, разработанная *British Council*: карта, на которой отмечены все культурные места, приведено их краткое описание и календарь мероприятий - *The Cairo Urban Initiatives Platform (CUIP)*⁸); подход Сеула “Правительство 3.0” (прозрачное, компетентное правительство и широкий спектр правительственных сервисов); развитие экологической тематики в мобильных приложениях японских городов, а также Лондона и Нью-Йорка и т.д.

⁵ Shirky C. *Cognitive surplus: Creativity and generosity in a connected age.* – Penguin UK, 2010.

⁶ <http://www.imaginons.paris/>

⁷ Например, приложение *My DisabledGo London* или онлайн-заявки на получение пенсии на официальном сайте Лондона. <http://www.disabledgo.com/>
<https://www.gov.uk/claim-state-pension-online>

⁸ <http://www.cuipcairo.org/>

РАЗДЕЛ 2. КЛАССИФИКАЦИЯ СЕРВИСОВ

Сопоставление структуры механизмов взаимодействия правительства с населением в различных городах осуществляется в трех основных измерениях: масштаб сервисов, степень их интерактивности и тип решаемых задач (профессиональные планировочные или общегражданские).

По масштабу сервисы разбиты на две группы (отражены величиной значка на диаграммах 1 и 2):

- Крупные сервисы – порталы, платформы и системы приложений.
- Мелкие сервисы – отдельные элементы порталов или платформ, а также частные мобильные приложения.

По степени интерактивности выделяются три основные группы сервисов (вертикальная ось диаграмм 1 и 2):

- Сервисы с минимальной вовлеченностью: горожанин выступает потребителем ресурсов сервиса, в первую очередь информации, без определенной роли в его развитии.
- Сервисы со “средней” вовлеченностью: горожанин остается потребителем, но для использования сервиса с его стороны требуются какие-либо действия; как минимум, косвенно он участвует в развитии сервиса.
- Сервисы с максимальной вовлеченностью: горожанин принимает активное участие в

развитии сервиса и выступает уже не только потребителем, но и производителем информации.

Третье измерение (горизонтальная ось диаграммы 2) для сравнения сервисов агломераций представляет возможность различения механизмов участия населения в городском управлении, требующих диалога профессионального (правила землепользования и застройки, развитие транспортной сети и другие вопросы градорегулирования, делегированные профессиональным управленцам) и политического (общие вопросы местного самоуправления, диалог по которым осуществляется в рамках существующих институтов выборов, депутатской работы и т.д.). Для простоты понимания можно определить разницу между так называемыми профессиональными и гражданскими сервисами следующим образом:

- Профессиональные сервисы – горожане на службе у города.
- Гражданские сервисы – город на службе у горожан.

Переходную группу составляют гражданско-профессиональные сервисы, сочетающие свойства обоих типов.

Сравнение городов по степени интерактивности их сервисов (Рис.2) позволяет сделать следующие выводы:

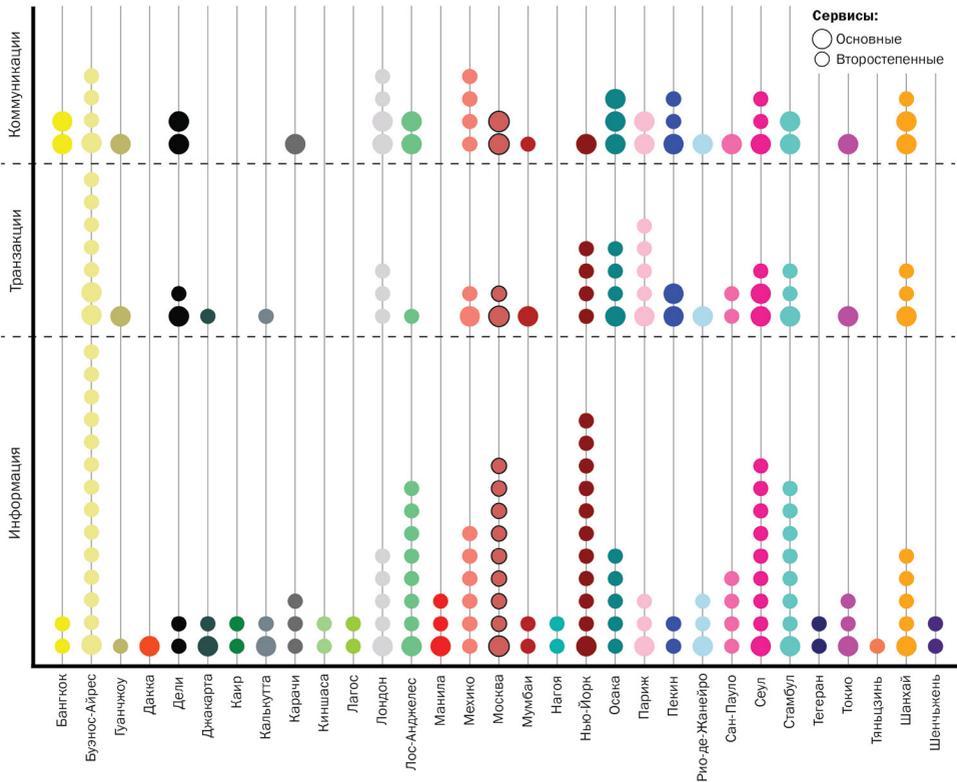


Рис. 2. Степень интерактивности сервисов Москвы и 30 агломераций-аналогов.

- Уровень развития механизмов сотрудничества между населением и правительством агломераций можно отследить по увеличению интерактивности их сервисов: города начинают свое развитие, как правило, с информационных порталов и приложений, далее создают системы электронного обслуживания и затем – интерактивные платформы.

- Информационные сервисы представлены во всех агломерациях. Сервисы второй группы (транзакционные) отсутствуют практически во всех агломерациях начального уровня развития (9 шт.).

Развивающиеся агломерации создают транзакционные и коммуникационные сервисы (примеры: Калькутта, Дели, Джакарта; Мумбаи, Манила, Бангкок).

С агломерациями начального уровня развития соседствуют китайские Шеньчжень и Тяньцзинь, в которых также есть только информационные сервисы. В положительную сторону от них отличаются Гуанчжоу, Пекин и Шанхай. Однако важно принимать во внимание также качественные характеристики сервисов, не учтенные в данной диаграмме. По ним как Шеньчжень и Тяньцзинь,

так и Гуанчжоу, Пекин и Шанхай ближе к развивающимся агломерациям (первые превосходят агломерации начального развития, а вторые уступают развитым агломерациям).

- Все развитые агломерации отличаются наличием крупных сервисов – порталов и платформ. Их также можно выделить по развитию коммуникационных сервисов.

Различия между отдельными развитыми агломерациями определяются качественными параметрами: эффективностью сервисов, их идеологией, формируемой ими культурой и другими стратегическими эффектами. К примеру, по числу и спектру сервисов Нью-Йорк, Лондон и Париж уступают латиноамериканским городам, но в измерении качества сервисов они выступают очевидными лидерами.

Японские агломерации также уступают латиноамериканским по разнообразию и количеству сервисов, однако превосходят их по степени проработанности сервисов. Большинство из них ориентировано на поддержку в экстренных ситуациях, поэтому фокус сделан на качестве – эффективности и стабильности сервисов. Дополнительным измерением, не отраженным на диаграмме, является соотношение онлайн- и офлайн-инициатив. Наиболее развитые агломерации успешно комбинируют решения по взаимодействию населения с правительством в реальном и виртуальном городе (показательные примеры: Париж, Лондон), а развивающиеся агломерации только начинают действовать в этом направлении.

- Информационные сервисы в

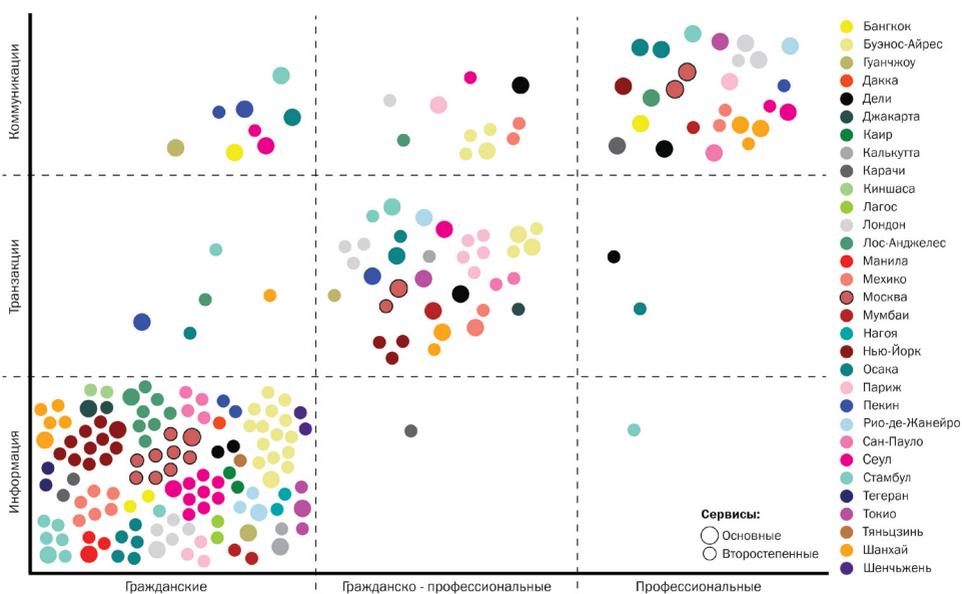


Рис. 3. Степень интерактивности и тип решаемых задач (гражданские, “смешанные” и узко-профессиональные) сервисов Москвы и 30 агломераций-аналогов.

целом на данный момент лидируют по числу и разнообразию. Однако наиболее разнообразными и интересными для углубленного анализа представляются интерактивные сервисы. Примечательно их сравнение по дополнительным характеристикам, например, по роли в них и охвату ими профессиональных компетенций, имеющих отношение к городской проблематике (см. далее).

Распределение сервисов по степени интерактивности и преобладанию профессиональной или гражданской тематики позволяет сделать следующие выводы:

- Прослеживается прямая зависимость между степенью "профессиональности" и интерактивностью сервисов.

Информационные сервисы полностью обеспечивают потребности населения, и на данном этапе сбор информации от горожан для города представлен слабо. Такое положение вещей может измениться при усовершенствовании стратегий взаимодействия правительства с городским сообществом. В соответствии с практикой городов-лидеров, горожане могут выступать не только потребителями, но и производителями данных о городе. В таком случае информационные сервисы вписываются в определенные "профессиональные" тематики (правая сторона диаграммы). Горожане могут участвовать в процессе обработки данных – от создания приложений до анализа информации. В таком направлении развиваются стратегии информационных сервисов большинства агломераций, в первую очередь

лидеров (европейских, северо- и латиноамериканских, а также Сеула, Стамбула, Москвы). Интересны существующие на данный момент профессиональные информационные сервисы, рассчитанные на целевое использование заинтересованными группами горожан. Примеры: специализированные картографические сервисы Стамбула и Карачи.

Транзакционные сервисы, по большей части представленные порталами электронного обслуживания населения, находятся в переходной зоне: одновременно с удовлетворением базовых потребностей и прав граждан, они вовлекают их в процесс своего развития. Отдельную группу составляют профессиональные транзакционные сервисы (Дели: запрос градостроительной документации; Осака: обучение населения использованию электронных ресурсов правительства). Данные сервисы позволяют повышать качество взаимодействия между горожанами и правительством, увеличивать интерактивность и "профессиональность" существующих проектов. Гражданские транзакционные сервисы (Стамбул, Пекин, Шанхай, Осака, Лос-Анджелес) связаны с социальными и политическими задачами. Это, к примеру, сервисы поиска работы или помощи инвалидам, "горячие линии" государственных служащих и инструменты отправки специальных запросов в органы власти.

Коммуникационные сервисы смещены в сторону профессиональных компетенций: ресурс краудсорсинговой

(производимой большим количеством людей) информации используется для целей планирования и управления городским развитием. Однако важно понимать, что для установления высококачественного диалога между горожанами и правительством необходима полная информированность населения о правительственной деятельности, понимание процессов управления и планирования городского развития со стороны горожан и взглядов городского сообщества со стороны правительства – то есть формирование единого языка коммуникации. Таким образом, направлением усовершенствования профессиональных коммуникационных сервисов может стать развитие профессиональных сервисов других типов по степени интерактивности – транзакционных и информационных.

Азиатские города, в силу своей политической стратегии (Китай) и актуальных проблем и задач развития (подготовленность к чрезвычайным ситуациям в Японии) выделяются по уровню развития гражданских сервисов коммуникации. Примеры: обращения к мэру в Гуанчжоу и Шанхае, онлайн-интервью высокопоставленных чиновников в Пекине и Шанхае, сбор жалоб на коррупцию и работу государственных служащих в Сеуле. Интересным примером является инициированное правительством развитие форума местных жителей в Бангкоке – переход от вертикальной

к горизонтальной коммуникации населения, который признается⁹ шагом по усовершенствованию правительственных сервисов и может стать одной из последующих стадий развития коммуникационных платформ в агломерациях-лидерах.

Отдельную группу составляют профессионально-гражданские коммуникационные сервисы, представляющие особый интерес для развитых агломераций по опыту усовершенствования существующих проектов и запуска новых инициатив. Это сервисы, которые, одновременно с удовлетворением потребностей и прав граждан, содержат инструменты обратной связи, запускающие краудсорсинг ценной для управления развитием города информации. Примеры: сервис вызова такси с возможностью сбора жалоб и предложений со стороны горожан в Мехико, сервис “Участковый” в Лондоне, позволяющий вызвать полицию или оставить жалобу по вопросам безопасности городской среды, навигатор по метро с функцией обратной связи в Буэнос-Айресе и др.

- В работах аналитиков систем электронного правительства¹⁰ отмечается прямая взаимозависимость степени интерактивности сервисов и уровня их технологической сложности. Технологическая сложность следует за “содержательной” сложностью сервисов – чем больше уклон в профессиональную сферу, тем более совершенные технологии

^{9, 10} Layne K., Lee J. Developing fully functional E-government: A four stage model //Government information quarterly. – 2001. – Т. 18. – №. 2. – С. 122-136.

требуются для развития таких сервисов.

- С ростом интерактивности сервисов увеличивается и их вариативность в измерении гражданских и профессиональных компетенций. В перспективе данные различия могут сгладиться, поскольку отдельное внимание при усовершенствовании профессиональных коммуникационных сервисов будет уделяться развитию профессиональных транзакционных и информационных сервисов, а “утилитарные” задачи городского планирования и обслуживания повседневных нужд в случае с коммуникациями и транзакциями будут дополняться удовлетворением гражданских запросов населения.

- По распределению сервисов в двух анализируемых измерениях выделяются следующие города:

Мехико и Буэнос-Айрес выделяются среди латиноамериканских агломераций по содержательному разнообразию сервисов при их небольшом числе.

Стамбул характеризуется сочетанием профессиональных информационных и гражданских транзакционных и коммуникационных сервисов, Пекин - гражданских коммуникационных и транзакционных сервисов.

Сеул отличается наличием коммуникационных сервисов всех типов (гражданские, профессионально-гражданские и профессиональные).

Осака существенно отличается от своего японского “конкурента” Токио: последний в распределении сервисов следует прямой зависимости между степенью интерактивности и “профессиональности” сервисов

(как, к примеру, Нью-Йорк и Москва); Осака выделяется наличием транзакционных и коммуникационных сервисов разных типов.

По результатам сравнительного анализа характеристик сервисов в отобранных агломерациях выделяются следующие перспективы развития механизмов взаимодействия между их населением и правительством:

- Баланс профессиональных и гражданских сервисов информационного обмена и обслуживания населения (транзакции), формирование профессиональных компетенций городского сообщества и установление высококачественной прозрачной коммуникации между населением и правительством городов.

- Развитие профессионально-гражданских коммуникационных сервисов и платформ горизонтальной коммуникации населения, курируемой и анализируемой правительством.

- Сочетание офлайн-практик с онлайн-инициативами.

Выделенные в рамках данного раздела характеристики агломераций и отдельных сервисов достаточно условны. Они могут быть уточнены дополнительными измерениями при углубленном анализе отдельных практик (например, с учетом измерения их качества).

РАЗДЕЛ 3. ТЕМАТИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ СЕРВИСОВ: ОПЫТ МОСКВЫ И ГОРОДОВ МИРА

В данном разделе представлено сопоставление опыта городов мира по отдельным тематическим направлениям сервисов, существующим, в частности, в Москве:

- Портал открытых данных и информационные приложения
<http://data.mos.ru/>
- Многофункциональные центры обслуживания населения
<https://pgu.mos.ru/ru/mfc/>
- Портал электронных госуслуг
<http://pgu.mos.ru/>
- Система сбора жалоб по вопросам благоустройства, городского хозяйства и реагирования на них городских служб
<http://gorod.mos.ru/>
- Краудсорсинг-проекты правительства
<http://crowd.mos.ru/>
- Электронные опросы, голосования и референдумы горожан
<http://ag.mos.ru/>

ИНФОРМАЦИОННЫЕ СЕРВИСЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Информационные сервисы правительства служат целям предоставления горожанам необходимых данных о городе, налаживания информационного обмена между различными ведомствами правительства и другими поставщиками данных, а также между разными группами их потребителей, от городского сообщества до бизнеса и исследователей.

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
Обеспечение комфортной жизни в городе.	Сеул: работа в двух направлениях: раскрытие баз данных о городе и обеспечение прозрачности деятельности чиновников (широкий спектр административной информации, от различной	Опережает многие из рассмотренных агломераций. Раскрыто более 320 баз данных. Более 300 тыс. городских объектов с актуальной информацией.

	документации до финансовых данных до записей со встреч ведомств, видеообращений).	
Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.	Вена: в течение 2 лет до запуска портала происходило налаживание взаимодействия между департаментами. Портал открытых данных - часть стратегии открытого правительства, развиваемой как на уровне города, так и на уровне страны.	Постоянное расширение охвата тем, раскрытие данных по запросам пользователей, введение единых стандартов ведения баз данных по различным ведомствам. Межведомственные взаимодействия ограничиваются уровнем города – обмена данными с федеральным правительством и другими муниципальными единицами нет.
Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, правительство, бизнес, академическое сообщество).	Лондон: живой поток данных - панели обновляющейся информации (транспорт, экология, климатические условия, потребление электроэнергии, настроения жителей). Привлечение к разработке систем и приложений университетов и исследовательских групп. Калькутта, Мумбаи, Джакарта: взаимодействие правительства с IT-сообществом города, опыт организации хакатонов.	Активное продвижение коммуникаций с населением и IT - сообществом со стороны правительства. Слабая заинтересованность разработчиков в долгосрочных проектах.
Пост-аналитика: интерпретация данных по использованию портала.	-	-

МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ЦЕНТРЫ ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Система многофункциональных центров обслуживания населения (МФЦ) – инфраструктура комплексного обслуживания горожан и новая культура предоставления государственных услуг (комплексное, клиентоориентированное, мобильное обслуживание).

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
Обеспечение комфортной жизни в городе.	Азербайджан: система обслуживания Asan предусматривает возможность мобильного оказания услуг людям, которые не могут прийти в отделение сети, с помощью команды волонтеров.	Особенность Москвы - экстерриториальный принцип обслуживания: получить услугу можно в любой из точек разветвленной сети МФЦ (более 100 отделений).
Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.	Канада: для подготовки волонтеров и универсальных специалистов по обслуживанию населения формируются программы карьерного развития и специальная образовательная инициатива - Service Canada College - обучающая стандартам и принципам работы в сфере госуслуг.	Развитие системы МФЦ в Москве предполагает большое число инфраструктурных, и административно-организационных усовершенствований.
Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, правительство, бизнес, академическое сообщество).	Даллас: система координации территориальных зон обслуживания, поддержка и информирование местного сообщества с помощью "локальных адвокатов".	Острым вопросом является соотношение зон ответственности МФЦ и порталов электронного обслуживания городского населения.

Пост-аналитика:
интерпретация данных
по использованию
системы.

-

Требуется анализ
данных МФЦ для
определения
оптимального
размещения отделений
обслуживания и набора
их услуг, который в
определенных случаях
может изменяться от
одного отделения к
другому.

ПОРТАЛ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Портал электронных государственных услуг (ПГУ) – ключевой элемент системы онлайн-обслуживания населения, позволяющий горожанам отправлять запросы, отслеживать статус их обработки и непосредственно получать государственные услуги (например, подготавливать регистрацию брака или записывать ребенка в детский сад) через веб-интерфейс или мобильное приложение, без физического присутствия в государственных учреждениях.

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
Обеспечение комфортной жизни в городе.	Буэнос-Айрес (Mi Va), Мехико, Рио-де-Жанейро (Carioca Digital): существенное упрощение и ускорение процедур обслуживания населения с внедрением портала госуслуг.	Приоритетная задача. В настоящее время в электронный формат переведено 114 услуг и 20 сервисов, более 50% обслуживания проводится в онлайн-режиме. Ведется работа по сокращению времени обработки запросов.
Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.	Рио-де-Жанейро: дополнение портала госуслуг интранетами для сотрудников ведомств правительства.	Приоритетная задача. Существующие сложности связаны со следующими процессами: (1) сбор и структурирование информационных реестров, (2) синхронизация работы смежных департаментов, (3) синхронизация работы города и федеральных служб.
Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, бизнес, академическое сообщество).	Пекин, Шанхай: отзывы о портале государственных услуг и в целом о системе обслуживания горожан можно оставлять в обращениях к государственным и муниципальным служащим	Работает служба поддержки для пользователей; регулярно пополняется секция Вопросы и ответы на портале; иных способов обратной связи не предусмотрено. Электронное

	<p>(автономный сервис). В большинстве городов предусмотрена служба поддержки для пользователей портала; дополнительные средства коммуникации в основном не развиваются.</p>	<p>обслуживание доступно для физических и юридических лиц.</p>
<p>Внедрение инноваций в систему управления.</p>	<p>Мумбаи: мобильная версия портала. Лондон, Вена: упрощенная навигация. Лондон, Копенгаген: аудит системы электронного правительства.</p>	<p>Ведется работа по усовершенствованию системы навигации на портале (например, персонализированная панель управления или система единого личного кабинета для разных типов сервисов), а также по расширению охвата предоставляемых услуг. Мобильная версия портала отсутствует.</p>
<p>Пост-аналитика: интерпретация данных по использованию портала.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

СИСТЕМА СБОРА ЖАЛОБ ПО ВОПРОСАМ БЛАГОУСТРОЙСТВА И ГОРОДСКОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕАГИРОВАНИЯ НА НИХ ГОРОДСКИХ СЛУЖБ

Один из распространенных типов коммуникационных сервисов правительства – интерактивные платформы, позволяющие жителям контролировать работу городских служб: сообщать о проблемах и отслеживать реакцию на свои жалобы.

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
<p>Обеспечение комфортной жизни в городе.</p>	<p>Лос-Анджелес: пользуясь приложением MyLA311, горожане могут не только докладывать о проблемах, но и совершать оплату некоторых услуг (например, водоснабжения), читать городские новости.</p>	<p>В настоящее время круглосуточная модерация московских интерактивных платформ позволяет обеспечивать пользователей ответом в течение 8 дней; в сутки обрабатывается до 2000 комментариев. Перед платформой стоит вопрос об оптимизации работы для одновременного ускорения реагирования на запросы и сокращения операционной нагрузки на модераторов.</p>
<p>Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.</p>	<p>Системы сбора жалоб и запросов от горожан не всегда связаны с административными процессами и преобразованиями. В ряде случаев функции сервисов ограничиваются сбором информации и ее передачей в ведомства без отслеживания реакции на запросы.</p>	<p>Происходит выстраивание межведомственного (и межуровневого – с федеральными властями) взаимодействия. Работа ответственных органов власти перестраивается и оптимизируется для качественного и оперативного решения соответствующих проблем. Работа городских служб становится прозрачной для жителей.</p>

<p>Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, правительство, бизнес, академическое сообщество).</p>	<p>Бостон: не только конструктивная, но и доброжелательная коммуникация: в сервисе Citizens Connect существует функция позитивной оценки ("лайка") высококачественной реакции служб на запросы горожан, а также самих запросов.</p>	<p>Для сервиса важно не количество активных пользователей и оставленных заявлений, а возможность обратиться к сервису, осведомленность о его существовании и мотивация к его использованию.</p>
<p>Пост-аналитика: интерпретация данных по использованию платформы.</p>	<p>-</p>	<p>Ведется ежемесячная аналитика по обращениям пользователей.</p>

КРАУДСОРСИНГ-ПРОЕКТЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА

Краудсорсинг-проекты правительства – интерактивные платформы для сбора мнений, идей и предложений со стороны населения. Масштабы таких проектов и формат реализации их результатов в управлении городом зависят от конкретных задач и тематики. Например, к краудсорсинговым проектам относится как обмен идеями по долгосрочной стратегии городского развития, так и сбор мнений относительно локальных проектов по благоустройству и т.п.

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
Обеспечение комфортной жизни в городе.	Богота: благоустройство центральной части города на основе данных и средств, собранных в процессе краудсорсинга (Mi ciudad ideal, неправительственная инициатива).	Разработка стандартов детского отдыха совместно с горожанами. Сбор мнений горожан об организации маршрутов общественного транспорта.
Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.	Париж (Imaginons Paris): обсуждение стратегического плана развития города. Амстердам, Мехико: учет мнений горожан при формировании бюджетной стратегии. Пекин, Шанхай и др. китайские города: системы обращений к мэру, городским служащим и представителям партий, "горячие линии" правительства.	Учет мнений и предложений населения по работе портала электронных госуслуг и платформы "Наш город".
Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, правительство, бизнес, академическое сообщество).	Мехико (Laboratorio de la ciudad): открытая база инноваций и работа по подготовке населения к краудсорсинговым проектам. Рио-де-Жанейро (SemprePresente): информирование	Приоритетная задача. Решается как в рамках краудсорсинг-проектов (собрано более 20 тыс. идей), так и на интерактивных платформах, таких как "Активный гражданин" или "Наш город", приглашающих

	<p>населения о различных проектах в городе с возможностью онлайн-обсуждения.</p> <p>Бангкок: развитие горизонтальных коммуникаций - форум для жителей города с обменом мнениями о достопримечательностях для туристов.</p>	<p>горожан к сбору информации, голосованию и дискуссии.</p>
<p>Пост-аналитика: интерпретация данных по использованию платформ.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

ЭЛЕКТРОННЫЕ ОПРОСЫ, ГОЛОСОВАНИЯ И РЕФЕРЕНДУМЫ ГОРОЖАН

Платформы электронных опросов и референдумов горожан – интерактивные сервисы для формализованного сбора мнений горожан по различным вопросам городского развития. Правительство формирует повестку/гид для обсуждения или опроса, и население приглашается к голосованию и ответам на поставленные вопросы.

Задачи и показатели эффективности работы сервиса	Опыт агломераций в мире	Опыт Москвы
Обеспечение комфортной жизни в городе.	Мотивация участников опросов через реализацию проектов благоустройства по их итогам (развитие системы велодорожек в Мехико, Laboratorio de la ciudad).	Учет мнений горожан при реализации проектов благоустройства, реновации, а также в стратегических инициативах правительства – градостроительных, социальных, экономических (более 300 управленческих решений принято голосами самих горожан).
Усовершенствование работы правительства, административные и организационные преобразования.	Бангкок: система голосования за программы стратегии развития города.	Приоритетная задача. Необходимо налаживать взаимодействия между отдельными ведомствами и населением как на этапе формирования вопросов, так и на стадии проведения голосования или опроса и реализации его результатов.
Поддержание коммуникации участников городского развития (горожане, правительство, бизнес, академическое сообщество).	Сеул (M-Voting): голосование с элементами обсуждения. Париж (Imaginons Paris): сочетание онлайн-опросов и голосований с офлайн-обсуждениями.	Приоритетная задача. Главная цель сервиса “Активный гражданин” – создание площадки для постоянного диалога правительства с местными жителями, поощрение их активного участия в

		<p>жизни города и формирование социально-позитивного поведения.</p> <p>Для "Активного гражданина" самым важным показателем эффективности является количество людей, принявших участие в онлайн-голосовании/опросе: в каждом опросе участвуют минимум 100 000 человек (что является уникальной по объёму выборкой), в самых популярных – до 200 000 человек.</p>
<p>Пост-аналитика: интерпретация данных по использованию приложения.</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

РЕКОМЕНДАЦИИ ЭКСПЕРТОВ

Проф. Зеф Хемел (Zef Hemel), Амстердам, Нидерланды, Специалист по стратегическому планированию, Хозяйственное управление Амстердама

“Важно понимать, как работает Интернет-сеть. Это действительно интерактивное пространство, а не почтовый ящик, куда вы отправляете письма, на каждое из которых правительство должно ответить. Нужно понимать, что горожанам нравится просто общаться друг с другом. Именно таким образом они могут придумать интересные идеи”.

Винка Даблдам (Win-ka Dubbeldam), Нью-Йорк, США, Куратор проекта “Мой идеальный город” (Mi ciudad ideal, Богота)

“Самое главное - это получение ответной реакции от людей. Люди дают нам идеи, мы их реализуем и получаем результат: понравилось им или нет наше решение”.

Габриэла Гомес-Монт (Gabriella Gomez-Mont), Мехико, Мексика, Директор “Лаборатории города” (Laboratorio de la ciudad)

“Мы видим горожан агентами инноваций, правительство - их катализатором, а город - пространством для реализации конкурирующих идей <...> Все онлайн-сервисы должны быть частью культуры, которая, с одной стороны, упрощает жизнь горожан, а с другой стороны, позволяет им быть вовлечёнными в процесс генерации идей для улучшения качества жизни”.

Майкл Бадикс (Michael Badics), Линц, Австрия, Исполнительный директор, Ars Electronica Solutions

“Нельзя забывать, что многие люди не могут или не хотят иметь дело с Интернетом и мобильным телефоном, и для них должна существовать возможность доступа к открытым данным из постоянных точек связи в популярных общественных местах”.

Даниэл Хан (Hwijin Han), Сеул, Южная Корея, Представитель правительства Сеула

“Онлайн-голосования можно проводить, например, во время какого-либо городского мероприятия, где собирается большое количество людей. Для того, чтобы принять участие в голосовании, достаточно знать пароль для конкретного голосования. Результаты такого голосования могут быть моментально подсчитаны и использованы во время мероприятия. <...> Преимущества онлайн-инструментов – это скорость коммуникации. Однако при обсуждении конкретных вопросов и деталей реализации градостроительных инициатив функционал онлайн-сервисов не всегда хватает. Поэтому правительство Сеула проводит офлайн-встречи для обсуждения различных вопросов развития города”.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Электронные сервисы, обеспечивающие вовлечение населения в городское управление, становятся неотъемлемой частью инфраструктуры крупных городов мира.

Таким городам, как Москва и Сеул, потребовалось всего около 2 лет для того, чтобы вовлечь в управление городом через электронные сервисы миллионы граждан.

Очевидно, что речь идет о миллиардах долларов, сэкономленных для бюджета за счет вовремя принятых решений, а также о сбереженном времени граждан, снижении административных расходов и т.п.

Чисто “техническая” инновация сгенерировала мощный качественный сдвиг в управлении городом - по сути, запустила широкомасштабную административную реформу, реализуемую в короткие сроки, а в Москве в значительной степени уже реализованную.

Успехи Москвы, Сеула, Буэнос-Айреса, Мехико в развитии инфраструктуры вовлечения населения в управление городом напрямую связаны с активной позицией мэров этих городов.

Каким бы технологически продвинутым ни было решение сервиса, участие горожан можно обеспечить лишь в том случае, если они этого хотят, а их желание, в свою очередь, зависит от быстроты реакции городских властей, осмысленности их действий, скорости решения проблем.

Инфраструктура городских онлайн-сервисов вводится на десятилетия, поэтому главным индикатором успеха программ развития такой инфраструктуры является ее доступность для населения в долгосрочной перспективе.

Подспорьем в такой работе оказываются сложившиеся в обществе независимые онлайн-ресурсы, выросшие по принципу краудсорсинга.

Обзор показывает, что раскрытие информации о городе - лишь одна из важных задач. Передовым краем работы с данными становится сбор, обработка и анализ миллионов обращений граждан через электронные порталы городского правительства - бесценного источника информации о городе и основы для “неангажированной” городской социологии.

Встраивание института “электронной демократии” в систему местного самоуправления является важнейшей стратегической задачей правительств большинства городов мира. Москва оказывается среди новых лидеров и имеет огромный потенциал для закрепления своих позиций в передовом кластере “умных городов”.

Для заметок

Тираж 500 экз.

московский
урбанистический
форум

habidatum