

О РЕКОМЕНДАЦИЯХ ПО КОНФИГУРАЦИИ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ: ОБЗОР РОССИЙСКОГО И МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА

С.А. Ревякин

Национальный исследовательский университет – Высшая школа экономики (Москва, Россия)

Информация о статье

Дата поступления
1 июня 2018 г.

Дата принятия в печать
25 июня 2018 г.

Ключевые слова

Общественное участие, социально-экономическое планирование, электронное участие граждан в государственном управлении, электронные платформы

Аннотация. Изучается общественное участие граждан в процедурах стратегического планирования с помощью электронных платформ. Рассмотрены современные исследования, посвященные вопросам анализа проектов общественного участия, и показано недостаточное освещение вопросов типологизации реальных электронных платформ и выявления их рекомендованных конфигураций. Для решения этой задачи в работе проведен анализ 37 российских электронных платформ общественного участия, на основании чего предложена их классификация по основной цели, проведен сравнительный анализ параметров электронных платформ каждого типа. На основании проведенного анализа из исследования были исключены 27 платформ, поскольку они относились к платформам, направленным на решение индивидуальных проблем жителей (онлайн-приемные). Был проведен анализ параметров 10 оставшихся платформ, используемых для целей социально-экономического планирования, и были сделаны выводы о типичных параметрах (профиле, устройстве) этих платформ. Для выведения эталонных (с точки зрения лучшей практики) параметров конфигурации электронной платформы был проведен анализ моделей электронного общественного участия стран – лидеров международных рейтингов по показателям развития электронной демократии и электронного участия. После обобщения результатов данного анализа был проведен сравнительный анализ устройства российских и зарубежных платформ электронного общественного участия, на основании которого были сформулированы 9 эталонных (рекомендованных) параметров конфигурации платформ.

E-PARTICIPATION PLATFORM FEATURES AND DESIGN RECOMMENDATIONS: A REVIEW OF RUSSIAN AND BEST-IN-CLASS EXAMPLES

S.A. Revyakin

National Research University – Higher School of Economics (Moscow, Russia)

Article info

Received
June 1, 2018

Accepted
June 25, 2018

Keywords

Public participation, socio-economic planning, e-participation of citizens in public administration, electronic platforms

Abstract. The article explores e-participation platforms for government strategic planning. The paper reports a study that analyzes the concepts related to public participation and presents the results of a research aimed to suggest the classification of existing electronic platforms and define best practice in terms of its parameters and features. Based on the analysis of 37 electronic platforms, which are being used for public participation in Russia, e-platforms classification has been suggested. The comparative analysis of defined types of the platforms showed the differences in the parameters. Based on this, 27 platforms were excluded from further research as they were aimed at solving individual problems of citizens. We analyzed the parameters of other 10, which are used for socio-economic planning, and defined its typical profile (in terms of parameters). In order to define best-practice parameters of electronic platforms we analyzed the examples from leading countries as per international rankings for the level of e-democracy and e-participation. Having summarized the results into such platforms typical profile (in terms of parameters) we compared it to Russian platforms profile and based on that recommended 9 parameters of e-platform configuration to be used as a best practice.

1. Введение. С конца прошлого века обязательным атрибутом государственного управления демократических стран мира стало общественное участие. Активное развитие информационно-коммуникационных технологий привело к появлению новых, электронных форм общественного участия. Применение электронных платформ и мобильных приложений в этих проектах позволило расширить возможности для участия граждан в государственном управлении. Однако, это также привело и к увеличению расходов государственного бюджета на подобные проекты, что, в свою очередь, привело к актуализации исследований по вопросам эффективности и эталонных конфигураций электронных платформ общественного участия.

При этом на сегодняшний день только в России существует более 40 различных электронных платформ общественного участия на разных уровнях государственного управления, но их типологии, равно как и рекомендуемых параметров конфигурации для использования в системе государственного управления, не разработано. Разработка типологии и моделей конфигурации электронных платформ общественного участия может помочь инвентаризировать и систематизировать реально существующие платформы, синхронизировать правила их функционирования и дать рекомендации по их конфигурации в зависимости от решаемых задач.

В данной статье нами будет проведен анализ существующих российских электронных платформ и сравнение их конфигурации с лучшими мировыми аналогами, чтобы предложить эталонную модель.

2. Обзор литературы. Все современные исследования, посвященные изучению проектов общественного участия, можно условно поделить на несколько групп.

С одной стороны, следует выделить группу исследований, которые направлены на изучение моделей общественного участия [1], – в той степени, в которой государство, по результатам проекта общественного участия, передает гражданам полномочия по принятию решений. В этих исследованиях выделяют несколько разных моделей, от имитации (отсутствия участия), до реального влияния граждан на принимаемые решения. К этой группе стоит отнести исследования об уровнях участия Ш. Арнштейн [2], Вилкокса [3], ОЭСР [4], IAP2 [5], Когана, Шарпа, Херцберга [6].

С другой стороны, существуют исследования, которые анализируют методы и процедуры общественного участия. Эти исследования формируют классификацию и разновидности сочетаний методов взаимодействия граждан и органов власти в процессе принятия решений. К таким методам относятся, к примеру, распространение листовок и газет, презентации, выпуск фильмов, опросы и консультации с гражданами, мозговой штурм, в развитом варианте – формирование временных и постоянных рабочих групп для целей эффективного принятия решений и подотчетности, а также предоставление гарантий и обучения. К таким исследованиям можно отнести исследования Вилкокса [3], М. Тимнея [7].

К третьей группе относятся исследования, которые развивают гипотезы о характеристиках идеального общественного участия, вводя такие его параметры, как ширина и глубина (Дж. Фариингтон и А. Беббингтон [8], Корнвуэлл [9]).

К четвертой группе исследований на тему общественного участия можно отнести модели, которые рассматривают процедуры участия через призму типов интересов участников (модель Уайта [10], матрица Пека [11], круговая модель Треседера [12], модель Прети [13] и др.).

К пятой группе можно отнести исследования, касающиеся рекомендаций по общим принципам формирования правил проекта общественного участия: репрезентативность, независимость, вовлечение на ранних стадиях, прозрачность, доступность информации, заинтересованная общественность, комфорт и удобство и др. (Д. Блахна и С. Йонтс-Шепарда [14], Н. Кросби и соавторов [15], ОЭСР [16], Д. Иннес [17], С. Джосс [18], Д. Рова и Л. Фьера [19]), – а также обобщающие исследования Е. Панапоулу, Е. Тамбоуриса и К. Тарабаниса [20], Г. Брауна и С.Ю.В. Чина [21].

И, наконец, шестая группа исследований посвящена технологической составляющей проектов общественного участия, проводимых с помощью достижений современных информационно-коммуникационных технологий – электронных платформ, мобильных приложений (см., например, исследования Дж. Щосбок, М. Сакс, М. Лейтнер [22], Дж. Хопман [23], К. МакНатт [24], С. Шам [25], Дж. Салдивар с соавторами [26]).

Таким образом, на сегодняшний день существует достаточное количество теоретиче-

ских моделей и рекомендаций по построению проектов общественного участия. При этом в практике также появилось достаточное для анализа количество электронных платформ общественного участия. Тем не менее в современных исследованиях мы не обнаружили типологии существующих в реальности электронных платформ и рекомендаций по их параметрам с учетом теоретических результатов исследований по данной теме. Данная статья является попыткой решения этой задачи.

3. Методы исследования. В рамках исследования были рассмотрены 37 российских электронных платформ общественного участия различного уровня (федеральных, региональных и муниципальных). На основе проведенного анализа мы пришли к выводу, что не все из них подходят для дальнейшего исследования, и поэтому выделили следующие типы площадок:

1. Электронные платформы вовлечения граждан в процесс определения социально-экономических приоритетов. На платформах этого типа предполагается инициатива от органов исполнительной власти по разработке и реализации программ (проектов), для обсуждения которых привлекаются мнения граждан, или об-

суждаются вопросы, касающиеся общественных интересов, например реконструировать городскую школу, создать региональный центр развития спорта, создать комплекс обезжелезивания и демангации вод водоема (см. электронную платформу Хабаровского края «Сила. Панель управления городом. Sila.center»).

2. Электронные платформы в форме общественных онлайн-приемных (к примеру, «Электронная приемная органов власти Республики Башкортостан», на которую поступают жалобы граждан о открытом канализационном люке, ямах на дороге и пр.). Платформы подобного типа являются каналом, по которому граждане обращаются с жалобами по поводу нарушения своих прав, заявляют о неправомерных действиях (бездействиях) органов исполнительной власти и жилищно-коммунального хозяйства либо делают заявку на предоставление государственной услуги.

Возможно смешение этих двух типов в рамках одной платформы (к примеру, «Российская общественная инициатива»).

Далее мы провели сравнительный анализ двух («чистых») типов электронных платформ общественного участия (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительный анализ электронных платформ общественного участия

<i>Критерий сравнения</i>	<i>Электронные платформы вовлечения граждан в процесс определения социально-экономических приоритетов</i>	<i>Электронные платформы в форме общественных онлайн-приемных</i>
Субъект, формулирующий повестку (проект и вопросы для голосования)	Органы исполнительной власти либо граждане на площадке, созданной правительством	Граждане (жалобы, заявки на госуслуги)
Субъект, принимающий и исполняющий решение	Органы исполнительной власти (решение определяют результаты голосования / рейтинг)	Органы исполнительной власти
Количество участников	Массовый (население)	Единичный (обратившийся с жалобой / запросом), иногда требуется реакция (оценка) других граждан
Процесс рассмотрения вопросов	Открытый, решение по результатам голосования	Закрытый, отправитель жалобы получает ответ и не вовлечен в процесс его подготовки
Тематика вопросов	Преимущественно социально-экономические вопросы	Преимущественно вопросы соблюдения индивидуальных прав (к примеру, в области жилищно-коммунального хозяйства)
Тип вопросов	Преимущественно общественное развитие	Преимущественно решение индивидуальных проблем

По результатам проведенного анализа, было выявлено, что большинство из функционирующих региональных проектов обществен-

ного участия, использующих информационно-коммуникационные технологии¹, относится к типу электронных платформ в виде обществен-

ных онлайн-приемных, доля платформ вовлечения граждан в определение социально-экономических приоритетов составляет около 27 %.

Предметом дальнейшего исследования мы выбрали электронные платформы первого типа, поэтому платформы-приемные были исключены из дальнейшего исследования. Таким образом, из 37 платформ всех типов в дальнейшем исследовании рассматривались 10 платформ первого типа (см. далее).

Электронные платформы общественного участия являются институтами, регулирующими правила дистанционного участия граждан

в принятии государственных решений. Согласно институциональному подходу, в структуре любых правил (института) можно выделить следующие элементы: описание условий (ситуации) их применения, адресат правил и предписываемый ими образец действий, гарант правил, контролирующий их выполнение, а также описание санкций за их несоблюдение. Исходя из этого, проведем анализ электронных платформ общественного участия, используемых для определения социально-экономических приоритетов (табл. 2).

Таблица 2

Описание структуры правил участия на электронных платформах общественного участия

Элемент правил	Описание
Условия (ситуация) участия граждан в голосовании на электронной платформе по выбору приоритетов социально-экономического развития	Необходимость, формы и сроки участия граждан в каждом отдельном случае определяется чиновниками. Законодательно не установлены сроки, формы и процедуры вовлечения граждан. Для участия создаются электронные платформы. Исходя из желаемой модели поведения граждан на платформе, чиновники обычно сами определяют круг вопросов, которые будут выноситься на голосование, и гражданам посредством Интернета (сайты или мобильные приложения) предлагается возможность отреагировать (оставить комментарий, предложить, проголосовать и пр.) за предложенную повестку. Также встречаются платформы, когда чиновники создают правила для внесения инициатив гражданами, их модерации и прохождения на рассмотрение в госорганы. Формируются стимулы для граждан к участию, определяются правила регистрации и голосования
Адресат правил и предписываемый ими образец действий	Адресатом являются граждане, которые должны принять правила регистрации, голосования, рассмотрения результатов и порядок принятия решений и проголосовать, исходя из своего мнения
Санкции за несоблюдение правил	Участник может быть исключен модератором платформы согласно разработанным правилам и его голос не будет засчитан. В случае нарушения российского законодательства к нарушителю будут применены установленные законом санкции. Следует отметить, что «окно» для нарушителей в проанализированных площадках очень узкое – зачастую у участника есть возможность только кликом выбрать одну или несколько из предлагаемых для голосования опций – опции внесения своего предложения встречаются редко, преимущественно в проектах краудсорсинга
Гарант правил	В случае с правилами платформы – ее модератор от лица чиновников, в случае нарушения российского законодательства – определенный законом гарант

Реальные электронные проекты общественного участия, вероятно, будут отличаться незначительно по гаранту правил, санкциям, адресатам правила. Вероятно, большие отличия будут в устройстве процедур электронного общественного участия. Поэтому далее предложим следующие критерии анализа устройства процедур электронного участия:

- 1) используемый тип платформы – 1 или 1/2;
- 2) опубликованные правила игры (участия);
- 3) возможность обратной связи с организаторами;

4) «уровни» электронного вовлечения² (в том числе система стимулов);

5) субъект, формулирующий (выносящий на обсуждение) инициативы для голосования – граждане, власти или и граждане, и власти;

6) наличие механизма влияния высказанных мнений на решение;

7) наличие опубликованных отчетов проектов вовлечения;

8) наличие опубликованных методик оценки эффективности платформы и/или факторов оценки.

4. Результаты исследования

4.1. Результаты анализа российских и зарубежных электронных платформ общественного участия. По вышеуказанным критериям был проведен анализ десяти российских платформ общественного участия:

1. «Российская общественная инициатива» (Россия; <https://www.roi.ru/>).

2. «Голос РБ» (Башкирия; <https://golos.openrepublic.ru/>).

3. «Активный гражданин» (Москва; <https://ag.mos.ru/>).

4. «Сила» (Хабаровский край; <https://sila.center/>).

5. «Портал неравнодушных» (Липецкая область; <http://narodportal.ru/>).

6. «Идеи и инициативы» (Мурманская область; <https://openregion.gov-murman.ru/ideas/>).

7. «Кузбасс – наш общий дом» (Кемеровская область; <http://idea.kemoblast.ru/index.php>).

8. «Я решаю» (Тюмень; <http://ir.tyumen-city.ru/>).

9. «Активный Иркутянин» (Иркутск; <http://admirk.ru/Pages/AIrk.aspx>).

10. «Администрация города одобряет» (Петропавловск-Камчатский; <http://app.pkgo.ru/approval/>).

Результаты анализа приведены в табл. 3 (нумерация платформ согласно представленному выше списку).

Таблица 3

Сравнительный анализ российских электронных платформ общественного участия по процедурным критериям

Параметр	Платформы									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Использование возможностей онлайн-приемной	+	+	+	–	+	–	–	+	+	+
Опубликованные правила	Общ	Общ	М	М	Общ	Общ	–	Ср	М	Ср
Возможность обратной связи с организаторами	ФОС	ФОС	ФОС	e-m	Полн	ФОС	–	ФОС	Полн	ФОС
«Уровни» электронного вовлечения: – стимулирование к электронному участию	–	–	+	–	–	–	–	–	–	–
– вовлечение в электронное участие	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
– наделение полномочиями в процессе электронного участия	–	–	–	Ч	–	Ч	–	–	–	–
Субъект, формулирующий инициативы для голосования	Г	А/Г	А	Г	А/Г	А/Г	Г	А	А	Г
Наличие механизма влияния высказанных мнений на решение	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Наличие опубликованных отчетов проектов вовлечения	+	+	+	–	–	+	+	+	–	+
Наличие опубликованных методик оценки эффективности платформы и/или фактов оценки	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–

Примечание. Общ – обширное описание; М – краткое описание; Ср – описание, среднее по объему; ФОС – форма обратной связи; e-m – e-mail; Полн – полные контакты (включая адрес, телефон/факс и e-mail); Ч – частично; Г – граждане; А – администрация (власти).

На основе табл. 3 можно сделать следующие выводы:

1. Только три платформы являются «чистыми» представителями первого типа и направлены на участие граждан в вопросах проектирования приоритетов социально-экономического развития, и только на двух из них повестку для обсуждения формируют граждане. На девяти платформах правила участия опубликованы,

однако часто описание сведено к указанию на шаги, которые нужно сделать: регистрация, голосование и т. д. Наиболее полные с точки зрения подхода к структуре неинституциональной нормы правила представлены на четырех платформах.

2. Практически на всех платформах (на девяти) предусмотрена обратная связь тем или иным способом, что позволяет сделать вывод

о техническом наличии канала для диалога между гражданами и чиновниками. Преобладающий способ связи – посредством форм обратной связи на сайте. Только две платформы предоставили полные контакты, включающие телефон, факс, e-mail.

3. Девять платформ не занимаются стимулированием к электронному участию – не оказывают поддержку тем гражданам, которые обычно не являются активными пользователями Интернета, для того чтобы они смогли воспользоваться всеми возможностями электронного участия. Однако, те, кто зарегистрировались, вовлекаются и получают возможность обсуждения вопросов повестки (голосования). При этом две платформы получают возможность частично поучаствовать в реализации решения, однако, полномочия участвовать в принятии не дает ни одна из платформ.

4. С точки зрения анализа субъекта, формирующего повестку для обсуждения, платформы разделились практически поровну: на четырех в качестве такового выступают гражд-

дане, на трех – администрация, еще на трех – и граждане, и администрация.

5. Все платформы имеют механизмы влияния высказанных мнений на итоговое решение.

6. Ни одна из платформ не имеет опубликованных (принятых формальных методик) оценки эффективности. По некоторым (к примеру, по «РОИ») были обнаружены факты экспертной оценки.

7. При этом на семи платформах имеются в том или ином виде отчеты о проведенных голосованиях, которые могли бы стать предметом дальнейшего анализа (одни из наиболее полных отчетов представлены на платформах «Активный гражданин» и «Голос РБ»).

Далее был проведен анализ реальных моделей электронного общественного участия в странах – лидерах международных рейтингов по показателям развития электронной демократии и электронного участия (табл. 4). Используемые подходы к оценке их эффективности представлены в табл. 5.

Таблица 4

Зарубежные электронные платформы первого типа

Платформа	Страна	Описание	URL-адрес
Reaching everyone for active citizenry @ home (REACH)	Сингапур	Содействие общегосударственным усилиям по привлечению и связи с гражданами по национальным и социальным вопросам	https://www.reach.gov.sg/
e-People	Южная Корея	Подача гражданских обращений в административные учреждения	https://www.epeople.go.kr/
Climate Action*	Канада	Разовый краудсорсинговый проект Правительства Канады по климату	https://www.canada.ca/en/services/environment/weather/climatechange/climate-action/pricing-carbon-pollution.html
Simplex+	Португалия	Создание новых государственных онлайн-услуг, оптимизация существующих и деbüroкратизации отношений между органами государственной власти и гражданским обществом	https://www.simplex.gov.pt/

* Проект не имел собственного названия, обозначение дано автором статьи.

Таблица 5

Сравнительный анализ зарубежных электронных платформ общественного участия

Параметр	Платформы			
	REACH	e-People	Climate Action	Simplex+
Использование возможностей онлайн-приемной	+	+	–	–
Опубликованные правила	Ср	Ср	М	М
Возможность обратной связи с организаторами	Полн	Полн	Полн	Полн
«Уровни» электронного вовлечения:				
– стимулирование к электронному участию	+	+	+	+
– вовлечение в электронное участие	+	+	+	+
– наделение полномочиями в процессе электронного участия	–	–	–	–

Окончание табл. 5

Параметр	Платформы			
	REACH	e-People	Climate Action	Simplex+
Субъект, формулирующий инициативы для голосования	А/Г	Г	А/Г	А/Г
Наличие механизма влияния высказанных мнений на решение	+	+	+	+
Наличие опубликованных отчетов проектов вовлечения	+	+	+	+
Наличие опубликованных методик оценки эффективности платформы и/или фактов оценки	–	+	+	+

Примечание. М – краткое описание; Ср – описание, среднее по объему; Полн – полные контакты (включая адрес, телефон/факс и e-mail); Г – граждане; А – администрация (власти).

На основе табл. 4 можно сделать следующие выводы:

1. Две рассмотренные платформы направлены на участие граждан в вопросах проектирования приоритетов социально-экономического развития (остальные – смешанного типа); только на одной из них повестку для обсуждения формируют граждане.

2. На всех рассмотренных платформах правила участия опубликованы, однако стоит отметить, что в основном эти правила описаны в среднем или кратком объеме, часто в виде инфографики.

3. На всех платформах представлен полный спектр видов обратной связи, что позволяет сделать вывод о техническом наличии довольно широкого канала для диалога между гражданами и чиновниками.

4. На всех платформах предусмотрено стимулирование к электронному участию – оказывается поддержка гражданам, которые обычно не являются активными пользователями Интернета, для того чтобы они смогли воспользоваться всеми возможностями электронного участия. Уровень реального вовлечения граждан также явно представлен на всех платформах. При этом делегирование полномочий не встречается ни на одной из них.

Как показывают современные исследования, часто даже в развитых демократических странах проекты электронного вовлечения не приносят тех результатов, для которых они проектировались, и зачастую находятся на уровне символического общественного участия по модели Арнштейн, *e*-вовлечения и *e*-стимулирования в модели Макинтош, а также *e*-консультирования и *e*-информирования в модели Тамбориса и соавторов [20] – практики делегирования встречаются крайне редко [27]. Другими словами, на современном этапе большинство инициатив электронного правительства –

по вовлечению граждан в процесс публичного управления – сводятся лишь к информационному потоку от органов власти к гражданам (G2C, G2B, G2G) [28], при слабом (проекты совместного создания общественных благ [29]) или отсутствующем обратном потоке (C2G), который бы делегировал им полномочия [27] и позволял гражданам также участвовать в формировании процессов принятия решений [27], – в этом смысле прогнозы многих исследователей о революции электронной демократии или электронной трансформации пока не осуществились [21; 30].

С одной стороны, вероятно, это связано со сравнительно небольшой историей этих проектов – активное использование новых электронных технологий в публичном управлении началось не более 20 лет назад, и в этом смысле стоит ожидать поэтапного развития [31].

С другой стороны, на сегодняшний день всё еще не преодолены организационные, культурологические и административные барьеры традиционных институтов публичного управления [24], препятствующие активному применению новых электронных технологий в проектах общественного участия.

5. С точки зрения анализа субъекта, формулирующего повестку для обсуждения, большинство (три) из платформ предполагает оба варианта.

6. Все платформы имеют механизмы влияния высказанных мнений на итоговое решение.

7. Практически все (три) платформы имеют опубликованные формальные методики (метрики) оценки эффективности.

8. При этом на всех платформах имеются в том или ином виде отчеты о проведенных голосованиях, которые также могут стать предметом анализа.

4.2. Эталонная модель конфигурации электронной платформы общественного уча-

ствия. Проведем сравнительный анализ устройства российских и зарубежных платформ электронного общественного участия для выявления эталонных параметров конфигурации.

1. И российские, и зарубежные платформы преимущественно представляют собой платформы смешанного типа, – платформ, направленных только на определение социально-экономических приоритетов, меньше. Вероятно, это связано с тем, что новые технологии вовлечения начали внедряться в мире сравнительно недавно, и, безусловно, популярность (аудиторию) привлечь быстрее, открывая оперативный канал приема жалоб и настраивая действенные механизмы их обработки и ликвидации их причин.

2. Правила участия опубликованы на всех зарубежных электронных платформах, и преимущественно они процедурны (содержат краткое или среднее описание ожидаемой модели поведения граждан – шаги по регистрации и навигации по платформе для подачи петиций или участия в опросе), при этом российские – либо очень краткие, либо написаны в форме достаточно обширных законодательных актов, сложных для прочтения и понимания. В этом смысле, вероятны ошибки участия, когда участник, не дочитав до конца правила (в случае обширных), или не поняв чего-то важного (в случае кратких), попытается участвовать и, столкнувшись со сложностью, покинет проект или исказит результаты голосования.

3. Как правило, зарубежные платформы электронного участия открыты для пользователей – возможность обратной связи представлена в виде всех доступных каналов связи: телефон, факс, почта, электронная почта, визит по адресу. Российские же платформы либо содержат только форму обратной связи (когда не совсем понятно, отправлено ли обращение, кому оно ушло, получил ли его кто-нибудь и когда на него ответит и пр.), что, с точки зрения правил игры, может создавать некоторое недоверие к ним и, тем самым, повышать транзакционные издержки принятия решения. Также в российской практике встречаются платформы только с e-mail или не предполагающие обратную связь вовсе. Другим аспектом российских платформ является условие обязательного согласия пользователя с некоторым перечнем требований и правил перед тем, как он зарегистрируется или отправит обращение через форму обратной связи. Каждая платформа

имеет свои правила и свои условия, единых не существует.

4. Зарубежные платформы активно практикуют стимулирование для электронного участия – оказание поддержки гражданам, которые обычно не являются активными пользователями Интернета, для того чтобы они смогли воспользоваться всеми возможностями электронного участия. Таким образом, чиновники выполняют свою часть контракта, вовлекая максимально возможное число заинтересованных граждан и максимизируя эффективность принимаемых решений. Эта практика на российских платформах практически не встречается. Зарубежные платформы, как правило, системно встроены в иерархию государственного управления, являясь одной из важнейших форм принятия решений. Российские же, как правило (вероятно, ввиду недолгого существования), представляют собой локальную инициативу руководителя того или иного региона – системного подхода на федеральном уровне не реализовано. Существует несколько десятков не связанных между собой электронных платформ разного уровня управления, имеющих разные правила функционирования вместо единых стандартов и процедур. Соответственно, если говорить о процессе принятия государственных решений, когда города связаны в регион, а регион в страну, такое положение дел (разрозненность) ведет к увеличению транзакционных издержек принятия государственных решений и снижению их эффективности по сравнению с вариантом полной системной интеграции. Уровень реального вовлечения в зарубежных и российских платформах присутствует повсеместно (собственно, являясь основой платформ). При этом наделение полномочиями в процессе электронного участия практически нигде не наблюдается (кроме нескольких российских, где допускается подача заявки о желании участвовать в реализации). Как отмечается в современной литературе, этого стоит ожидать в будущем [21; 30].

5. В зарубежных моделях инициативы для голосования определяют либо граждане, либо предусмотрены оба варианта (петиции и идеи – граждане, опросы – чиновники). Таким образом, в рамках исполнения условий контракта чиновники вовлекают граждан в процесс принятия решений. В российских примерах всё еще присутствует значимая доля платформ, где повестку определяют чиновники, не гаранти-

руя, что учтены интересы всех значимых слоев населения. В условиях асимметрии информации и ограниченной рациональности индивида вследствие неполноты располагаемой информации такое поведение чиновников можно квалифицировать как оппортунистическое, которое должны регулировать федерально установленные формальные правила для подобных платформ, регламентирующие также и процедуры.

6. Все исследованные зарубежные и российские платформы имеют в том или ином виде механизмы влияния высказанных мнений на итоговое решение. Стоит отметить, что зачастую в обеих группах механика влияния не описана и ограничена лишь указанием на то, что обращения / результаты голосования будут рассмотрены / учтены. При этом прозрачность, справедливость и надежность подобных процедур способствуют формированию доверия граждан и выбору полезной модели реакции на подобные правила, что увеличивает эффективность решений и снижает транзакционные издержки.

7. Большинство зарубежных и российских проектов имеет опубликованные отчеты (архивы обсуждений, опросов и других форм участия). Многие зарубежные и российские отчеты достаточно полны и описательны. Остальные же сводятся к описанию количества голосов за или против. Напомним, что наличие отчетов о проведенных проектах является формой обратной связи чиновников в институте электронного участия, и их отсутствие снижает доверие граждан и приводит к инфляции ожиданий, что снижает эффективность института и разрушает его.

8. Практически все зарубежные платформы имеют методологию (критерии, метрики) оценки эффективности. Стоит также отметить, что часто эти метрики технологичны и, по большому счету, связаны с оценкой параметров созданного электронного инструмента, а не проекта вовлечения в целом. Тем не менее даже такие оценки помогают институту проводить самооценку и совершенствоваться, с одной стороны, с другой – это повышает доверие граждан к правилам игры и ее исходу, что укрепляет институт и делает его более эффективным. Российские платформы, как правило, не имеют каких-либо методик оценки эффективности.

Таким образом, на основе анализа российской и зарубежной практики (41 платформа)

выведем эталонную модель конфигурации электронной платформы общественного участия, используемой для целей социально-экономического планирования, как обладающей следующими параметрами:

1. Описание типа платформы (предназначения) – первого или смешанного типа. Стандартные единые правила и условия работы для всех электронных платформ в стране, используемых в государственном управлении.

2. Правила участия опубликованы, они процедурны (содержат короткое или среднее описание ожидаемой модели поведения граждан – шаги по регистрации и навигации по платформе для подачи петиций или участия в опросе).

3. Диверсифицированные каналы обратной связи (все доступные каналы): телефон, факс, почта, электронная почта, визит по адресу.

4. Инструменты стимулирования для электронного участия – оказание поддержки гражданам, которые обычно не являются активными пользователями Интернета, для того чтобы они смогли воспользоваться всеми возможностями электронного участия.

5. Встроенность электронных платформ общественного участия в систему государственного управления как полноценного обязательного канала взаимодействия с гражданами, являясь одной из важнейших форм принятия решений.

6. Механизмы, обеспечивающие возможность для граждан предложить свою повестку для голосования.

7. Прозрачность механизма влияния результатов голосования на итоговое решение.

8. Детальные опубликованные отчеты о ранее проведенных голосованиях и принятых решениях.

9. Официально принятая (опубликованная) методология оценки эффективности (критерии, метрики и методики).

5. Заключение. На сегодняшний день многие страны мира, воодушевленные быстрыми результатами применения информационных технологий в реальном секторе экономики, стремятся их активно внедрять в сфере государственного и муниципального управления. Рост числа электронных платформ общественного участия, их усложнение и интеграция в существующие процедуры государственного управления (с точки зрения эффективности) требуют создания их типологии,

единых стандартов и правил функционирования, а также эталонных параметров, рекомендуемых в зависимости от решаемой задачи и уровня использования.

Данное исследование представляет собой попытку выявления эталонной модели параметров конфигурации электронных платформ общественного участия. На основе проведенного анализа 37 российских платформ мы предложили классификацию, включающую три типа: платформы для целей социально-экономического планирования, платформы для приема жалоб о нарушении индивидуальных прав / запроса на государственные услуги и платформы смешанного типа. Были определены ключевые отличия выделенных типов, на основе чего для дальнейшего анализа было выбрано 10 российских платформ первого типа. Для дальнейшего исследования конфигурации российских и зарубежных электронных платформ общественного участия первого типа были предложены восемь критериев. На основе сравнительного анализа выявленных с помощью них конфигураций российских и зарубежных платформ была предложена эталонная модель, включающая девять параметров.

Предложенные параметры эталонной конфигурации электронной платформы общественного участия могут быть использованы при анализе существующих платформ для выявления уровня соответствия эталонным, а также для разработки методического подхода к оценке эффективности подобных платформ как инструментов современного государственного управления. На основе проведенного анализа в качестве следующего направления исследований можно сформулировать ряд потенциальных направлений совершенствования российских платформ общественного участия (разные правила подачи информации, сроки, правила участия и др.).

Примечания

¹ На 24 июля 2017 г. не все онлайн-платформы функционировали – к примеру, не работали сайты платформ «Народный контроль» Тывы и «Безопасная среда» Башкортостана.

² Использована интерпретация модели ОЭСР [4] для электронного общественного участия. Модель состоит из трех уровней – стимулирование к электронному участию, вовлечение в электронное участие, и наделение полномочиями в процессе электронного участия.

Литература

1. Ревякин С. А. Механизмы общественного участия в процедурах стратегического планирования в Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2017. – № 3 (59). – С. 62–69. – DOI: 10.25513/1812-3988.2017.3.62-69.
2. Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation // Journal of the American Planning Association. – 1969. – № 4 (35). – P. 216–224.
3. Wilcox D. The guide to effective participation. – Partnership, 1994. – 64 p.
4. Citizens as partners : OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making. – OECD, 2001. – URL : <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.
5. IAP2's Public Participation Spectrum. – AP2 International Federation, 2014. – URL : http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
6. Cogan A., Sharpe S., Hertzberg J. Citizen participation // The Practice of State and Regional Planning / Eds. F. S. So, I. Hand, B. D. Madowell. – Chicago, IL : American Planning Association, 1986. – P. 292–294.
7. Timney M. Models of participation: measuring engagement and collaboration // Government is us 2.0 / Ed. C. S. King. – Armonk, NY : M. E. Sharpe, 2011. – P. 86–100.
8. Reluctant Partners: Non-governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development / J. Farrington et al. – London : Routledge, 1993. – 231 p.
9. Cornwall A. Unpacking “Participation”: Models, meanings and practices // Community Development Journal. – 2008. – Vol. 43, № 3. – P. 269–283.
10. White S. Depoliticising development: the uses and abuses of participation // Development in Practice. – 1996. – № 6 (1). – P. 7–9.
11. Peck E., Gulliver P., Towel D. Information, consultation or control: user involvement in mental health services in England at the turn of the century // Journal of Mental Health. – 2002. – Vol. 11, Iss. 2. – P. 441–451.

12. *Treseder P.* Empowering Children and Young People. – London : Children’s Rights Office (Save the Children), 1997. – 95 p.
13. *Pretty J.* Participatory learning for sustainable agriculture // *World Development*. – 1995. – № 23 (8). – P. 1247–1263.
14. *Blahna D. J., Yonts-Shepard S.* Public involvement in resource planning: Toward bridging the gap between policy and implementation // *Society and Natural Resources*. – 1989. – Vol. 2. – P. 209–227.
15. *Crosby N., Kelly J., Schaefer P.* Citizens panels: A new approach to citizen participation // *Journal of Public Administration Review*. – 1986. – Vol. 46. – P. 170–178.
16. *Evaluating Public Participation in Policy Making*. – OECD, 2005. – 128 p.
17. *Innes J. E., Booher D. E.* Consensus building and complex adaptive systems // *Journal of the American Planning Association*. – 1999. – № 65 (4). – P. 412–423.
18. *Joss S.* Evaluating consensus conferences: necessity or luxury? // *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe* / Ed. by S. Joss, J. Durant. – London : Science Museum, 1995. – P. 89–108.
19. *Rowe G., Frewer L.J.* Public participation methods: A framework for evaluation // *Science Technology & Human Values*. – 2000. – № 1 (25). – P. 3–29.
20. *Panopoulou E., Tambouris E., Tarabanis K.* Success factors in designing eParticipation initiatives // *Information and Organization*. – 2014. – № 4 (24). – P. 195–213.
21. *Brown G., Chin S. Y. W.* Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood Planning // *Planning Practice and Research*. – 2013. – № 5 (28). – P. 563–588.
22. *Schossböck J., Sachs M., Leitner M.* E-Participation Platform Features and Design Principles // *CeDEM16 : Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government (May 18–20, 2016, Danube University Krems, Austria)* / Eds. P. Parycek, N. Edelmann. – Krems : Donau-Universität Krems, 2015. – P. 69–74.
23. *Hoepman J.-H.* Privacy Design Strategies // *ICT Systems Security and Privacy Protection : 29th IFIP TC 11 International Conference, SEC 2014, Marrakech, Morocco, June 2-4* / Eds. N. Cuppens-Boulahia et al. – Springer, 2014. – P. 446–459. – (IFIP Advances in Information and Communication Technology, Vol. 428).
24. *McNutt K.* Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context // *Canadian Public Administration*. – 2014. – № 1 (57). – P. 49–70.
25. *Buckingham Shum S.* Cohere: Towards Web 2.0 Argumentation // *Proceedings COMMA’08 : 2nd International Conference on Computational Models of Argument, May 28-30, 2008, Toulouse, France*. – IOS Press, 2008. – P. 97–108. – URL : <http://oro.open.ac.uk/10421/1/Cohere.COMMA2008.pdf>.
26. *Civic Technology for Social Innovation* / J. Saldivar et al. // *Computer Supported Cooperative Work*. – 2018. – Vol. 27, iss. 3–6. – P. 1215–1253.
27. *Thiel S.-K., Lehner U.* Exploring the effects of game elements in m-participation // *British HCI 2015 : 2015 British Human Computer Interaction Conference, July 13-17, 2015, Lincoln, Lincolnshire, UK*. – New York, NY : ACM, 2015. – P. 65–73. – DOI: 10.1145/2783446.2783587.
28. *Kushchu I., Kuscu M. H.* From e-Government to m-Government: Facing the Inevitable // *The 3rd European Conference on e-Government*. – Dublin : Management Centre International Ltd, 2003. – P. 253–260.
29. *Jakobsen M., Andersen S. C.* Coproduction and Equity in Public Service Delivery // *Public Administration Review*. – 2013. – № 5 (73). – P. 704–713.
30. *Scherer S., Wimmer M. A.* Conceptualising Trust in E-Participation Contexts // *Electronic Participation : 6th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2014, Dublin, Ireland, September 2–3, 2014 : Proceedings* / Eds. E. Tambouris, A. Macintosh, F. E. Bannister. – Springer, 2014. – P. 64–77.
31. *Obi T., Ishmatova D., Iwasaki N.* Promoting ICT innovations for the ageing population in Japan // *International Journal of Medical Informatics*. – 2013. – № 4 (82). – P. 47–62.

References

1. Revyakin S.A. Mechanisms of public participation in strategic planning in Russian Federation. *Herald of Omsk University. Series “Economics”*, 2017, no. 3 (59), pp. 62–69. DOI: 10.25513/1812-3988.2017.3.62-69. (in Russian).

2. Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 1969, no. 4 (35), pp. 216-224.
3. Wilcox D. *The guide to effective participation*, Partnership publ., 1994, 64 p.
4. *Citizens as partners*, OECD Handbook on information, consultation and public participation in policy-making, OECD, 2001, available at: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>.
5. *IAP2's Public Participation Spectrum*, AP2 International Federation, 2014, available at: http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf.
6. Cogan A., Sharpe S., Hertzberg J. Citizen participation, in: So F.S., Hand I., Madowell B.D. (Eds.) *The Practice of State and Regional Planning*, Chicago, IL, American Planning Association, 1986, pp. 292-294.
7. Timney M. Models of participation: measuring engagement and collaboration, in: King C.S. (Ed.) *Government is us 2.0*, Armonk, NY, M.E. Sharpe publ., 2011, pp. 86-100.
8. Farrington J., Bebbington A., Wellard K., Lewis D.J. *Reluctant Partners: Non-governmental Organisations, the State and Sustainable Agricultural Development*, London, Routledge publ., 1993, 231 p.
9. Cornwall A. Unpacking "Participation": Models, meanings and practices. *Community Development Journal*, 2008, Vol. 43, no. 3, pp. 269-283.
10. White S. Depoliticising development: the uses and abuses of participation. *Development in Practice*, 1996, no. 6 (1), pp. 7-9.
11. Peck E., Gulliver P., Towel D. Information, consultation or control: user involvement in mental health services in England at the turn of the century. *Journal of Mental Health*, 2002, Vol. 11, iss. 2, pp. 441-451.
12. Treseder P. *Empowering Children and Young People*, London, Children's Rights Office (Save the Children) publ., 1997, 95 p.
13. Pretty J. Participatory learning for sustainable agriculture. *World Development*, 1995, no. 23 (8), pp. 1247-1263.
14. Blahna D.J., Yonts-Shepard S. Public involvement in resource planning: Toward bridging the gap between policy and implementation. *Society and Natural Resources*, 1989, Vol. 2, pp. 209-227.
15. Crosby N., Kelly J., Schaefer P. Citizens panels: A new approach to citizen participation. *Journal of Public Administration Review*, 1986, Vol. 46, pp. 170-178.
16. *Evaluating Public Participation in Policy Making*, OECD publ., 2005, 128 p.
17. Innes J.E., Booher D.E. Consensus building and complex adaptive systems. *Journal of the American Planning Association*, 1999, no. 65 (4), pp. 412-423.
18. Joss S. Evaluating consensus conferences: necessity or luxury?, in: Joss S., Durant J. (Eds.) *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, London, Science Museum publ., 1995, pp. 89-108.
19. Rowe G., Frewer L.J. Public participation methods: A framework for evaluation. *Science Technology & Human Values*, 2000, no. 1 (25), pp. 3-29.
20. Panopoulou E., Tambouris E., Tarabanis K. Success factors in designing eParticipation initiatives. *Information and Organization*, 2014, no. 4 (24), pp. 195-213.
21. Brown G., Chin S.Y.W. Assessing the Effectiveness of Public Participation in Neighbourhood Planning. *Planning Practice and Research*, 2013, no. 5 (28), pp. 563-588.
22. Schossböck J., Sachs M., Leitner M. E-Participation Platform Features and Design Principles, in: Parycek P., Edelmann N. (Eds.) *CeDEMI6*, Proceedings of the International Conference for E-Democracy and Open Government, May 18-20, 2016, Danube University Krems, Austria, Krems, Danube University Krems publ., 2015, pp. 69-74.
23. Hoepman J.-H. Privacy Design Strategies, in: Cuppens-Boulahia N., Cuppens F., Jajodia S., El Kalam A.A., Sans Th. (Eds.) *ICT Systems Security and Privacy Protection*, 29th IFIP TC 11 International Conference, SEC 2014, Marrakech, Morocco, June 2-4, IFIP Advances in Information and Communication Technology, Vol. 428, Springer publ., 2014, pp. 446-459.
24. McNutt K. Public engagement in the Web 2.0 era: Social collaborative technologies in a public sector context. *Canadian Public Administration*, 2014, no. 1 (57), pp. 49-70.

25. Buckingham Shum S. Cohere: Towards Web 2.0 Argumentation, in: *Proceedings COMMA '08*, 2nd International Conference on Computational Models of Argument, May 28-30, 2008, Toulouse, France, IOS Press, 2008, pp. 97-108, available at: <http://oro.open.ac.uk/10421/1/Cohere.COMMA2008.pdf>.
26. Saldivar J., Parra C., Alcaraz M., Arteta R., Cernuzzi L. Civic Technology for Social Innovation. *Computer Supported Cooperative Work*, 2018, Vol. 27, iss. 3-6, pp. 1215-1253.
27. Thiel S.-K., Lehner U. Exploring the effects of game elements in m-participation, in: *British HCI 2015*, 2015 British Human Computer Interaction Conference, July 13-17, 2015, Lincoln, Lincolnshire, UK, New York, NY, ACM publ., 2015, pp. 65-73. DOI: 10.1145/2783446.2783587.
28. Kushchu I., Kuscu M.H. From e-Government to m-Government: Facing the Inevitable, in: *The 3rd European Conference on e-Government*, Dublin, Management Centre International Ltd, 2003, pp. 253-260.
29. Jakobsen M., Andersen S.C. Coproduction and Equity in Public Service Delivery. *Public Administration Review*, 2013, no. 5 (73), pp. 704-713.
30. Scherer S., Wimmer M.A. Conceptualising Trust in E-Participation Contexts, in: Tambouris E., Macintosh A., Bannister F.E. (Eds.) *Electronic Participation*, 6th IFIP WG 8.5 International Conference, ePart 2014, Dublin, Ireland, September 2-3, 2014, Proceedings, Springer, 2014, pp. 64-77.
31. Obi T., Ishmatova D., Iwasaki N. Promoting ICT innovations for the ageing population in Japan. *International Journal of Medical Informatics*, 2013, no. 4 (82), pp. 47-62.

Сведения об авторе

Ревякин Сергей Анатольевич – аспирант
Адрес для корреспонденции: 101000, Россия, Москва,
ул. Мясницкая, 20
E-mail: sergey-revyakin@mail.ru

About the author

Revyakin Sergey Anatolievich – post-graduate student
Postal address: 20, Myasnitskaya ul., Moscow, 101000,
Russia
E-mail: sergey-revyakin@mail.ru

Для цитирования

Ревякин С. А. О рекомендациях по конфигурации электронных платформ общественного участия: обзор российского и международного опыта // Вестн. Ом. ун-та. Сер. «Экономика». – 2018. – № 3 (63). – С. 213–225. – DOI: 10.25513/1812-3988.2018.3.213-225.

For citations

Revyakin S.A. E-participation platform features and design recommendations: a review of Russian and best-in-class examples. *Herald of Omsk University. Series "Economics"*, 2018, no. 3 (63), pp. 213-225. DOI: 10.25513/1812-3988.2018.3.213-225. (in Russian).