

Электронное общественное участие в России: технология или институт, соло или дуэт?¹

Е.А. КАПОГУЗОВ, доктор экономических наук, Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского, Омск. E-mail: egenk@mail.ru

С.А. РЕВЯКИН, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва. E-mail: sergey-revyakin@mail.ru

Аннотация. Общественное участие – неотъемлемый атрибут современного государственного управления, призванный оптимизировать поиск эффективного решения и увеличить вероятность его реализации. Сегодня в практике общественного участия и сопроизводства в рамках государственного управления в России активно используются электронные платформы, анализу которых посвящена данная работа. Авторы поставили задачу найти ответ на два вопроса: 1) являются ли электронные платформы общественного участия в РФ самостоятельным механизмом, который характеризует принципиальные изменения в процедурах взаимодействия государства и граждан в процессе принятия решений, либо они представляют собой технологию, надстройку над существующими процессами и не вносят в них принципиальных изменений, 2) отражает ли повестка электронных платформ наиболее актуальные с точки зрения россиян социально-экономические проблемы, и могут ли граждане влиять на нее. Изучение публикаций по теме исследования и проведение детального анализа трех электронных платформ общественного участия – г. Москвы, Республики Башкортостан и г. Воронежа – показали, что они представляют собой технологию, а не самостоятельный институт. При этом обсуждаемая на них повестка не отражает актуальных социально-экономических проблем соответствующих территорий, а функционал платформ не позволяет гражданам влиять на повестку и альтернативы для голосований. По нашей гипотезе, это может быть связано с ранней стадией внедрения подобных решений в публичном управлении в России и фокусировании организаторов на функции социального обучения.

Ключевые слова: общественное участие; электронные платформы; импорт институтов; публичное управление

Постановка проблемы

Общественное участие – важный атрибут современного государственного управления, исследовательский и практический интерес к которому в последние годы только увеличивается [Бычкова, 2014; Stelzle et al., 2017]. Считается, что решения,

¹ Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при правительстве Российской Федерации по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

принятые с участием общественности и основанные на предпочтениях граждан, имеют больше шансов на успешную реализацию, чем те, которые приняты без учета интересов общества [Irvin, Stansbury, 2004]. Таким образом, за счет общественного участия повышается качество и эффективность процессов государственного (корпоративного) управления². Под эффективностью исследователь понимает, «с одной стороны, снижение затрат на поиск оптимального решения сложных управленческих проблем, которые затрагивают интересы значительного числа граждан и хозяйствующих субъектов, а с другой – подготовку такого решения, которое в максимальной степени учитывает интересы всех затрагиваемых сторон».

Отметим, что вовлечение граждан в принятие публичных решений является одним из элементов концепции New Public Governance [Osborne, 2010; Капогузов, 2009], в рамках которой большое внимание уделяется участию потребителей, сопроизводству, вовлеченности граждан в отдельные процессы в сфере государственного управления. В России эти идеи нашли практическое воплощение в процессах инициативного и партиципаторного бюджетирования [Капогузов, Ковеченкова, 2018]. Необходимость активного использования механизмов общественного участия продиктована также изменениями внутри общества. Граждане уже не хотят быть пассивными наблюдателями или только получателями информации от государственных органов и предъявляют все больше требований к прозрачности, подотчетности и открытости государственного управления, все чаще проявляют желание участвовать в нем [Donders et al., 2014].

Будучи профессионально организованным, общественное участие подразумевает три функции: механизм обмена информацией, источник актуального контекста и инструмент формирования доверия [Chalmers, Branch, 1998]. В этом смысле, с точки зрения результатов, общественное участие может нести образовательную, воспитательную и просветительскую функции для участников процесса – гражданского общества и правительства [Irvin, Stansbury, 2004].

² Карпов А. С. Формы общественного участия в принятии решений // Общероссийский информационный ресурс. [Эл. ресурс]. URL: http://www.kdobru.ru/materials/Формы%20общественного%20участия%20в%20принятии%20решений_Kарпов.А.С.pdf

Для вовлечения граждан в процессы общественного участия сегодня используются информационно-коммуникационные технологии, на основе которых создаются различные сервисы, платформы и мобильные приложения. Это позволяет увеличить доступность информации, снизить транзакционные издержки взаимодействия сторон, обеспечив его высокое качество в процессе принятия управленческих решений [Pina et al., 2017].

На сегодняшний день в России существует большое количество электронных сервисов, используемых на разных уровнях публичного управления. Среди наиболее известных можно выделить сервисы по принятию жалоб граждан на проблемы ЖКХ (к примеру, «Наш город Москва») и состояние дорожного покрытия («РосЯма»), сервисы для оказания государственных услуг («Госуслуги.рф»), а также платформы для проведения электронных опросов (например, «Активный гражданин») и выдвижения инициатив («Российская общественная инициатива», «Голос Республики Башкортостан» и др.). Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления на федеральном уровне регламентируется госпрограммой «Цифровая экономика»³.

В данном исследовании мы остановимся на платформах общественного участия, под которыми будем понимать созданный с помощью информационно-коммуникационных технологий *канал дистанционного участия общественности в принятии государственных решений, предполагающий наличие двусторонней связи* (возможности для граждан высказать свое мнение, в том числе повлиять на формирование повестки и альтернатив для голосования). В этом смысле нас будут интересовать платформы, на которых органы государственной власти активно предлагают повестку голосования, а граждане, голосуя, выражают свое мнение.

Сегодня в мире можно условно выделить два типа электронных платформ по источнику финансирования. Одни из них создаются и обслуживаются за счет средств государственного и/или муниципального бюджета (к примеру, «Активный гражданин») или общественных фондов («Российская общественная инициатива»). Основным преимуществом этого типа платформ

³ Утверждена указом Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

является сбор и хранение архива данных на собственных серверах и возможность доработки платформы под решение любых нужных задач. Другие проекты для целей общественного участия используют возможности существующих социальных сетей. Из преимуществ последних – они условно бесплатны в создании и использовании, их функционал позволяет регулировать глубину общественного участия без дополнительных затрат – от сбора бинарных реакций граждан до получения развернутых комментариев и обсуждения, с возможностью анализа аудитории по локации, полу, возрасту, интересам и проч. [Chiu et al., 2016; Rania, 2017]. В России на данный момент наибольшее распространение получили платформы первого типа.

Участвуя в дистанционном принятии решений (электронное голосование), граждане отмечают, что для них важна возможность влияния на повестку для голосования, включения в нее актуальных для себя проблем.

Так, на электронной платформе «Российская общественная инициатива»⁴ (URL: <https://www.roi.ru/>), которая позволяет гражданам предлагать повестку для голосований, размещена инициатива 77P16985. В ней предлагается «выносить общественно значимые инициативы законодателей Москвы на голосование посредством платформы «Активный гражданин», для того чтобы жители города могли влиять не только на дизайнерское оформление... станций метрополитена и принятие других «косметических» решений, но и на серьезные вопросы жизни города, с которыми жители сталкиваются ежедневно» (инициатива собрала 370 голосов «за», но поскольку этого количества не хватило для достижения порогового уровня, установленного правительством Москвы, она не была рассмотрена).

Точку зрения автора упомянутой инициативы разделяют представители экспертного сообщества. Так, Аргенбрайт считает, что нельзя назвать «Активный гражданин» «электронной демократией, как того хотят власти, потому что граждане не имеют права формулировать повестку... И иногда вопросы являются несущественными» [Argenbright, 2016. С. 154]. Бывает и так,

⁴ Принадлежит «Фонду информационной демократии», но не является платформой общественного участия, т.к. не предполагает *активного взаимодействия* граждан и государства – лишь сбор мнений, которые поступают на рассмотрение в тот или иной государственный орган.

что сами «стейкхолдеры инновационных платформ считали, что они эффективны, но в реальности их результаты и влияние были достаточно скромными» [Davies et al., 2018].

Учитывая все сказанное, в исследовании мы попытались ответить на два вопроса: 1) являются ли выбранные нами электронные платформы общественного участия самостоятельным механизмом, регулирующим правила дистанционного участия граждан в принятии государственных решений (что характеризовало бы принципиальные изменения в процедурах взаимодействия государства и граждан в процессе управления), либо они представляют собой технологию, надстройку над существующими процессами, не вносящую в них принципиальных изменений; 2) подтвердить или опровергнуть гипотезу о том, что повестка, обсуждаемая на исследуемых платформах общественного участия, слабо отражает наиболее актуальные для граждан социально-экономические проблемы, а функционал платформ не дает возможности повлиять на нее (т.е., что замечание автора петиции 77P16985 справедливо и характерно для других платформ). С этой целью мы разработали способ тестирования рабочей гипотезы и протестировали ее на трех платформах.

Предмет исследования

Можно выделить три модели электронных сервисов, создаваемых государством [Janssen, Estevez, 2013].

1. Электронный сервис как внешняя оболочка существующих процессов и процедур оказания госуслуг, которые не подверглись изменениям из-за его создания (*Front-end-подход*). Эта модель применяется для улучшения качества оказания госуслуг за счет внедрения онлайн-сервисов, которые создаются над существующими процессами и процедурами [Scholl, 2002]. Сюда относится, например, обеспечение для граждан возможности отправлять электронные обращения через сайт органа исполнительной власти. Этот канал подачи обращения дублирует возможность отправки обращения в бумажном виде и ничего не меняет в существующих процедурах.

2. Электронный сервис как шаг в направлении оптимизации процессов и процедур оказания госуслуг (*Front-end+Back-end-подход*), что предполагает трансформацию существующих процессов публичного управления на основе возможностей

информационно-коммуникационных технологий с целью повышения их эффективности, прозрачности, подотчетности и клиентоориентированности [Weerakkody et al., 2011]. К примеру, создание портала госуслуг было сопряжено с изменением формата работы государственных органов и ведомств с гражданами, появлением институционального посредника в виде МФЦ. Другими словами, одновременно с появлением веб-интерфейса для оказания услуг произошли принципиальные изменения в процессах и процедурах взаимодействия государственных органов между собой, а также с гражданами.

3. Электронный сервис как часть экосистемы, внутри которой организуется взаимодействие граждан, неправительственных организаций и государственных органов для решения социально-экономических проблем. Электронный сервис для удобства сбора данных о пользователях может интегрироваться с коммерческими платформами (Facebook, Vkontakte, LinkedIn и др.) (подход Network manage&orchestrate). В этой модели основной функцией государства является координация процессов взаимодействия [Janowski et al., 2012], которая обеспечивается посредством платформ и различных веб- и мобильных технологий [Lember, 2018]. Растущая популярность этой модели связана, с одной стороны, с финансовым давлением на бюджеты правительств (необходимость сокращения затрат и численности штата), с другой – с распространением и возрастающими возможностями мобильных и веб-технологий. К третьей модели, к примеру, себя относит платформа «Активный гражданин» г. Москвы, которая представляет собой систему электронных опросов, направленных на получение мнений горожан по актуальным вопросам развития города.

Согласно модели общественного участия Ш. Р. Арнштейна, выделяются восемь уровней общественного участия в зависимости от степени передачи полномочий от государства гражданам. Первые два из них (Манипулирование и Терапия) предполагают отсутствие у граждан реальной возможности влияния на конечное решение. Такие уровни, как Информирование, Консультации и Учет мнения, представляют собой разные ступени символического участия. И только три верхних уровня – Партнерство, Делегирование полномочий и Власть граждан – описывают степень реального влияния на конечное решение [Arnstein, 1969].

Эти идеи легли в основу ряда современных моделей, среди которых следует выделить подходы Д. Уилкокса и IAP2 [Wilcox, 1994; IAP2, 2017], рассматривающие общественное участие как многостадийный эволюционный процесс передачи полномочий от государства к гражданам. Согласно логике этих моделей, чем выше степень передачи полномочий, тем эффективнее принимаемые решения и выше качество государственного управления.

Под электронным общественным участием (E-participation) понимается использование информационно-коммуникационных технологий для расширения и углубления участия граждан в публичном управлении [Macintosh, 2006]. Описанные в современной литературе и документах ОЭСР модели электронного участия [OECD, 2001; Smyth, 2001; Kakabadse et al., 2003; Macintosh, 2004; Panopoulou et al, 2010] в значительной мере напоминают модель Арнштейна.

Как показывают исследования, россияне сегодня проявляют все больший интерес к участию в процессах государственного управления, предъявляют все больше требований к их прозрачности, подотчетности и открытости. Во многом это стало следствием «цифровой революции» [Нуреев, Карапаев, 2019]. С появлением новых способов коммуникации (Facebook, Instagram, WhatsApp) граждане стали иначе представлять себе взаимодействие с госорганами [Ellison et al., 2007] и возможности влияния на принимаемые государственные решения.

База и методология исследования

Для определения места и роли электронных платформ общественного участия в России (самостоятельный институт или дублирующая технология для существующих процессов) мы провели анализ нормативно-правового поля в РФ⁵.

⁵ Были проанализированы: Конституция РФ; федеральные законы «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ; «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019); «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ» от 02.05.2006 № 59-ФЗ; «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 09.02.2009 № 8-ФЗ; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27.07.2010 № 227-ФЗ; «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27.07.2006 № 149-ФЗ; Постановление Правительства РФ от 28.07.2005 № 452 (ред. от 10.07.2017) «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

В целях более детального исследования были выбраны три электронные платформы (веб-сайта) общественного участия в России, отвечающие следующим критериям:

- веб-сайт представляет собой площадку взаимодействия граждан, неправительственных организаций (НПО) и правительственных агентств для совместного обсуждения и решения социально-экономических проблем;
- характер обсуждаемых на сайте вопросов – общественный, затрагивающий интересы общества в целом или его отдельной группы⁶;
- на сайте содержатся опубликованные отчеты по проведенным обсуждениям (голосованиям);
- по региону, в котором действует электронная платформа, имеются свежие результаты исследований общественного мнения о наиболее актуальных социально-экономических проблемах.

По результатам проведенного анализа были выбраны три электронные платформы:

- 1) «Активный гражданин» г. Москвы (URL: <http://ag.mos.ru/>);
- 2) «Голос Республики Башкортостан» (URL: <https://golos.openrepublic.ru/>);
- 3) «Активный электронный гражданин» г. Воронежа (URL: <https://e-active.govvrn.ru/archive>).

Чтобы установить, отражает ли повестка голосований проблемы, наиболее актуальные для жителей, мы изучим результаты социологических опросов на эту тему и сравним их с задаваемыми на платформах вопросами.

Так, для выявления наиболее значимых социально-экономических проблем Москвы и Воронежа использовался «Рейтинг проблем в городах-миллионерах» от 10 декабря 2018 г., для составления которого было опрошено более 43 тыс. человек на портале Domofond.ru⁷. Мы сравнили полученный рейтинг проблем с теми вопросами, которые ставились на голосование в 2018–2019 гг., на столичном портале «Активный гражданин»

⁶ По этому критерию из выборки были исключены порталы для заявления проблем ЖКХ (дороги, благоустройство территории, мусор и проч.), а также сайты органов исполнительной власти, на которых можно подать заявление или жалобу на действия/бездействие, а также оставить заявку на получение госуслуг.

⁷ URL: https://www.domofond.ru/statya/plohie_dorogi_i_gryaz__glavnye_problemy_gorodov_v_2018_godu/7649

(раздел «Результаты»)⁸ и на воронежской платформе «Активный электронный гражданин» (раздел «Архив»)⁹.

Платформа «Голос Республики Башкортостан» является общереспубликанским ресурсом, что затрудняет поиск результатов социологических опросов в разрезе отдельных городов. Поэтому мы использовали соответствующий раздел данной платформы в качестве источника информации о наиболее актуальных проблемах жителей. Сайт имеет несколько разделов – петиции, опросы, форум. В качестве индикатора проблем жителей мы выбрали модуль «Петиции», а в качестве источника информации о проведенных опросах – «Опросы»¹⁰. При этом мы сравнивали не абсолютные величины (количество вопросов), а их доли в общем итоге, поскольку петиции имеют индивидуальный характер, и по одной проблеме может быть бесконечно много петиций. А опросы носят общественный характер, поэтому, как правило, одной проблеме посвящен один опрос с неограниченным количеством участников.

При анализе каждой из электронных платформ мы также обращали внимание на наличие или отсутствие механизмов влияния граждан на обсуждаемую повестку (в частности, наличие возможности предлагать альтернативы для голосования и своей повестки).

Результаты и дискуссия

В результате изучения нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы публичного управления, мы пришли к выводу, что существующие электронные платформы общественного участия в России реализуют модель Front-end, представляя собой удобную технологию для реализации права граждан на участие в публичном управлении и обращение в государственные органы, в этом смысле своим появлением они не вносят принципиальных изменений в существующие процессы и процедуры. Для электронных платформ в России нет единых стандартов, регулирующих вопросы создания, ситуаций использования, правил функционирования, форм отчетности и др., а результаты голосований, проведенных в электронной форме, не могут являться формальным основанием для принятия государственных решений.

⁸ URL: <https://ag.mos.ru/results>

⁹ URL: <https://e-active.govrn.ru/archive>

¹⁰ Данные на 23.05.2019.

Так, федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» не предусматривает возможности голосования через веб-сайт, результаты электронных опросов могут использоваться только как дополнительный источник информации о мнении публики.

Конституция РФ закрепляет право граждан участвовать в управлении делами государства и высказывать свое мнение (к примеру, ч. 2 ст. 3, ч. 1 ст. 30, 32).

Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» не предусматривает участие в этом процессе отдельных граждан, только «объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации...» (п. 7 ст. 11). При этом механизмы и порядок вовлечения этих групп общества в процедуры стратегического планирования, в том числе посредством электронных платформ, в явном виде не оговорены.

Право обращения граждан в органы государственного управления регламентирует федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан РФ», который гарантирует получение ответа в течение 30 дней. Право на обращение граждан в органы государственной власти в форме электронного документа закреплено федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»» и федеральным законом № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Обязательность ответа государственных органов (в том числе на электронные сообщения) регламентирует также Постановление Правительства РФ № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (ст. 12.1).

«Активный гражданин» г. Москвы

Платформа «Активный гражданин» была разработана Правительством Москвы в 2014 г. в рамках инициативы Открытого правительства РФ «Вовлечение граждан в процессы государственного и муниципального управления в субъекте РФ» в качестве площадки для проведения в электронной форме открытых общегородских и районных голосований по широкому спектру тем. По состоянию

на начало июня 2019 г. на платформе зарегистрировано около 2,3 млн пользователей, проведено 3,9 тыс. голосований, принято более 118 млн мнений и реализовано около 3000 решений. Ресурс считается одной из лучших электронных платформ в России, отмечен рядом престижных наград, в связи с этим принято решение использовать его опыт в других регионах РФ¹¹.

Оценим, отражает ли повестка (совокупность вопросов), обсуждаемая на платформе «Активный гражданин», наиболее актуальные для горожан социально-экономические вопросы, сравнив ее с Рейтингом проблем в городах-миллионерах (табл. 1).

В целом, по каждой из топ-5 наиболее актуальных проблем граждан, заявленных в 2018 г., на платформе «Активный гражданин» обсуждений либо не было, либо они проводились в единичном количестве.

По результатам анализа, на платформе не удалось обнаружить описания целей, задач участия, стимулов и влияния на благосостояние жителей. Связаться с организаторами возможно только через форму «обратной связи», офлайн-каналы (почтовый адрес, телефон) отсутствуют. Между тем, как отмечается в исследовании ОЭСР, «онлайн-вовлечение не является универсальным подходом; в связи с обязанностью консультироваться с жителями, порой требуются отдельные стратегии для охвата недопредставленных групп, таких как молодежь и люди пожилого возраста»¹². Конфигурация платформы не предусматривает возможность участия граждан в формулировании повестки для голосования и подготовке альтернативных решений. Опубликованные отчеты о проведенных голосованиях (результаты) довольно ограничены – содержат только указание о выбранной опции и иногда фото. Детального описания проекта в целом, по которому проводилось голосование (затраты, сроки и пр.), нет. Публикация отчетов о проведенных голосованиях и их результатах кажется выборочной или неполной. К примеру, на платформе заявлено о том, что за четыре года работы реализовано 3000 решений¹³,

¹¹ URL: <https://agrussia.ru/>

¹² OECD. Canada's direct online engagement on climate change. 2016. URL: https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/innovations/page/canadasdirectonlineengagementonclimatechange.htm#tab_lessons (дата обращения: 04.06.2019).

¹³ URL: <https://ag.mos.ru/about-new>

тогда как за 2018-й и первую половину 2019 г. опубликовано 113 результатов голосований¹⁴. Репрезентативность выборки для голосования организаторами не измеряется.

Таблица 1. Рейтинг проблем в городах-миллионерах и их доля от общего количества ответов (Москва), 2018–2019 гг.

Рейтинг	Проблема	Количество заявивших респондентов, %	Количество голосований на АГ за январь-май 2019	Количество голосований на АГ за 2018
1	Грязь	37	1	0
2	Кафе	34	0	0
3	Нет площадок для собак	31	0	1
4	Скучно	22	3	1
5	Общественные места	20	3	16
6	Плотность застройки	19	0	0
7	Условия для инвалидов	18	0	0
8	Дороги	17	0	1
9	Освещение	15	0	3
10	Ветхое жилье	10	0	0
11	Бездомные животные	7	0	0
12	Интернет	6	0	0
13	Снос исторических зданий	4	0	0
Всего решений на АГ по всем темам*			20	93

*На 21.05.2019.

Источник: URL: https://www.domofond.ru/statya/plohie_dorogi_i_gryaz_glavnye_problemy_gorodov_v_2018_godu/7649

Примечание. По запросам Рейтинга «грязь», «снег», «лед», «лужи на тротуарах», «дворников нет или недостаточно» на платформе «Активный гражданин» изучали результаты голосований в категориях «Благоустройство», «Экология» [URL: <https://ag.mos.ru/results>]; «мало хороших кафе и ресторанов» – «Строительство», «Туризм», «Культура»; «нет площадок для выгула собак» – «Строительство», «Благоустройство», «Экология»; «недостаточно культурных мероприятий», «скучно» – «Городские мероприятия», «Культура»; «плохое благоустройство общественных мест и парков» (нет озеленения, туалетов, скамеек) – «Благоустройство»; «слишком плотная застройка» – «Строительство»; «нет условий для свободного перемещения людей с ограниченными возможностями» – «Социальная сфера»; «дороги плохие и не ремонтируются» – «Транспорт»; «недостаточная освещенность улиц» – «Благоустройство»; «не сносят ветхое жилье» – «Строительство», «Благоустройство», «Культурное наследие»; «много бездомных животных» – «Город», «Экология»; «дорогой или некачественный интернет» – «Электронный дом», «Социальная сфера», «Наука и инновации»; «сносят архитектурные или исторические памятники» – «Строительство».

¹⁴ URL: <https://ag.mos.ru/results>

«Голос Республики Башкортостан»

Платформа «Голос Республики Башкортостан» была разработана Правительством Башкирии в 2013 г. как «эффективный коммуникационный механизм между гражданами, властью и социально значимыми организациями»¹⁵. На ней предусмотрена возможность проводить опросы, предлагать собственные вопросы и петиции, обсуждать их на форуме. Для того чтобы оценить, насколько повестка (совокупность вопросов), обсуждаемая на ресурсе, отражает наиболее актуальные социально-экономические проблемы граждан, мы провели сравнительный анализ структуры тематик петиций и опросов на сайте (рис. 1, 2).



Рис. 1. Рейтинг тем петиций на платформе «Голос Республики Башкортостан»



Рис. 2. Рейтинг тем опросов на платформе «Голос Республики Башкортостан»

¹⁵ URL: <https://golos.openrepublic.ru/about/>

Как видно из сопоставления диаграмм, если сами граждане чаще всего обращаются в государственные органы по вопросам хозяйственной деятельности, жилища, образования, науки и культуры, то модераторы платформы чаще всего предлагают им обсудить проблемы финансов (бюджет), общие вопросы (коррупция, оценка органов местного самоуправления и проч.), работу по направлению «бережливое правительство» (оценка качества оказания госуслуг и результатов деятельности госорганов). Вопросы, касающиеся хозяйственной деятельности, жилища, образования, науки и культуры, представлены в опросах в меньшинстве (6%, 5% и 1% соответственно).

По результатам анализа, на платформе не удалось обнаружить описание целей, задач участия, стимулов и влияния на благосостояние жителей. Связаться с организаторами возможно только через онлайн-канал («форма обратной связи»). Граждане не участвуют в формулировании повестки для голосования и подготовке альтернатив в модуле опросов, но могут предложить свой вариант опроса в виде петиции, а также оставляя комментарии на форуме (насколько темы, обсуждаемые гражданами на форуме, влияют на формирование тем опросов, установить не удалось). Опубликованные результаты проведенных опросов содержат статистику ответов на каждый из вопросов анкет, однако узнать решения, принятые по итогам голосования (исполнение или рассмотрение), не удалось. Репрезентативность выборки для голосования организаторами не измеряется.

«Активный электронный гражданин» г. Воронежа

Платформа «Активный электронный гражданин» была разработана Правительством Воронежской области. В описании платформы не сказано, когда она была создана, какие цели и задачи преследует. Для оценки повестки мы провели анализ вопросов, которые были предложены для голосования в 2018–2019 гг., и сравнили их с Рейтингом проблем в городах-миллионерах (табл. 2).

Таблица 2. Рейтинг проблем в городах-миллионерах и их доля от общего количества ответов (Воронеж), 2018–2019 гг.

Рейтинг	Проблема	Количество заявивших респондентов, %	Количество голосований за январь-май 2019*	Количество голосований за 2018
1	Грязь	54	0	0
2	Дороги	45	0	0
3	Общественные места	35	0	0
4	Кафе	30	0	0
5	Нет площадок для собак	30	0	0
6	Бездомные животные	25	0	0
7	Условия для инвалидов	23	0	0
8	Освещение	22	0	0
9	Скучно	21	0	0
10	Плотность застройки	16	0	0
11	Ветхое жилье	14	0	0
12	Интернет	8	0	0
13	Снос исторических зданий	2	0	0

*URL: <https://e-active.govrn.ru/archive>

Источник: URL: https://www.domofond.ru/statya/plohie_dorogi_i_gryaz__glavnye_problemy_gorodov_v_2018_godu/7649

Как видно из таблицы, за 2018–2019 гг. (январь-май) не было проведено ни одного голосования по актуальным проблемам жителей. Платформа не содержит описания целей, задач участия, стимулов и влияния на благосостояние жителей. Связь с организаторами, как и на ранее изученных платформах, поддерживается только через «форму обратной связи». Конфигурация платформы не предполагает наличие возможностей для участия граждан в формулировании повестки для голосования и подготовке альтернативных решений (опций для голосования), а также не позволяет предложить свою тему для голосования. В архиве результатов голосования представлены анкеты с указанием числа отданных голосов за каждый из вопросов, но ни анализ результатов голосования, ни принятое по его итогам решение, не опубликованы. Отметим, что количество участников опросов редко превышает 100 человек. Так, в голосовании «Отбор общественных территорий для проведения работ по благоустройству в первоочередном порядке в г. Воронеж»¹⁶ участвовали всего 43 человека.

¹⁶ URL: https://e-active.govrn.ru/otbor_obshchestvennih_territoriy_dlya_provedeniya_rabot_po_blagoustroystvu_v_pervoocherednom_poryadke

Выводы

В результате анализа нормативно-правовых актов мы установили, что существующие электронные платформы общественного участия в России реализуют модель публичного управления Front-end. Фактически они представляют собой более удобную (по сравнению с традиционной, основанную на преимуществах использования интернета) технологию взаимодействия граждан с государственными органами, не внося принципиальных (структурных) изменений в существующие процессы и процедуры взаимодействия государства и граждан при принятии решений.

Законодательство РФ не предусматривает наличие единых стандартов для электронных платформ, регулирующих вопросы их создания, использования, функционирования, форм отчетности и т.д. (помимо прочего, это осложняет их сравнительный анализ). Результаты голосований, проведенных в электронной форме, согласно текущему законодательству, не могут являться формальным основанием для принятия государственных решений.

Проведение детального анализа трех выбранных электронных платформ общественного участия г. Москвы, Республики Башкортостан и г. Воронежа показало, что повестка, обсуждаемая на исследуемых платформах, не отражает наиболее актуальные социально-экономические вопросы граждан этих территорий, а их конфигурация не позволяет пользователям влиять на повестку и альтернативы для голосований. Полномочия граждан на платформах ограничены возможностью бинарной реакции на повестку, предлагаемую органами государственной власти (проголосовать за одну из предложенных опций).

Но если существующие платформы созданы не с целью обсуждения и решения наиболее актуальных социально-экономических проблем жителей, то с какой? Вероятно, из трех важнейших функций общественного участия – механизма обмена информацией, источника важного контекста и инструмента формирования доверия, современные российские платформы пока сосредоточены на последней.

Учитывая наличие объективных технических возможностей (проникновение Интернета на территории России составляет

около 72%¹⁷), остается предположить, что активному применению новых электронных технологий в проектах общественного участия сегодня препятствуют все еще не преодоленные организационные, культурологические и административные барьеры традиционных институтов публичного управления (см. [McNutt, 2014]).

Задачи платформ общественного участия в России сегодня – воспитание привычки и обучение новому способу участия в публичном управлении, формирование доверия к нему, с точечными экспериментами на уровне консультаций (в начале лестницы Арнштейна). Кроме того, следует отметить, что электронные технологии используются в публичном управлении в России сравнительно недавно, поэтому важно достижение образовательного эффекта для всех сторон (и гражданского общества, и правительства) [Irvin & Stansbury, 2004]. В этом смысле процесс внедрения новых механизмов и технологий в публичное управление является эволюционным и может требовать довольно продолжительного времени.

На наш взгляд, даже самую активно развивающуюся платформу «Активный гражданин» пока нельзя назвать сервисом, реализующим принципы электронной демократии в общественном участии, поскольку пользователи не могут влиять на формирование опросов. Вместе с тем, как утверждает Р. Аргенбрайт, это наличие возможности влиять на повестку является необходимым шагом в увеличении вовлечения общественности в принятие решений [Argenbright, 2016]. В этом смысле, вероятно, стоит формировать реалистичные ожидания от существующих платформ и стремиться к развитию инструментов совместного принятия решений, развивая социальное обучение и учитывая российский контекст при импорте институтов, успешных в иной социально-экономической среде (в других странах мира).

¹⁷ Интернет-доступ: рынок России и СНГ. URL: [http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF_\(%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8\)#.D0.A3.D1.80.D0.BE.D0.B2.D0.B5.D0.BD.D1.8C_.D0.BF.D1.80.D0.BE.D0.BD.D0.B8.D0.BA.D0.BD.D0.BE.D0.B2.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D1.8F_.D0.B8.D0.BD.D1.82.D0.B5.D1.80.D0.BD.D0.B5.D1.82.D0.B0_.D0.B2_.D1.81.D1.80.D0.B0.D0.B2.D0.BD.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B8_.D1.81_.D0.B4.D1.80.D1.83.D0.B3.D0.B8.D0.BC.D0.B8_.D1.81.D1.82.D1.80.D0.B0.D0.BD.D0.B0.D0.BC.D0.B8](http://www.tadviser.ru/index.php/%D0%A1%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%8C%D1%8F:%D0%98%D0%BD%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%BD%D0%B5%D1%82-%D0%B4%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF_(%D1%80%D1%8B%D0%BD%D0%BE%D0%BA_%D0%A0%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8)#.D0.A3.D1.80.D0.BE.D0.B2.D0.B5.D0.BD.D1.8C_.D0.BF.D1.80.D0.BE.D0.BD.D0.B8.D0.BA.D0.BD.D0.BE.D0.B2.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D1.8F_.D0.B8.D0.BD.D1.82.D0.B5.D1.80.D0.BD.D0.B5.D1.82.D0.B0_.D0.B2_.D1.81.D1.80.D0.B0.D0.B2.D0.BD.D0.B5.D0.BD.D0.B8.D0.B8_.D1.81_.D0.B4.D1.80.D1.83.D0.B3.D0.B8.D0.BC.D0.B8_.D1.81.D1.82.D1.80.D0.B0.D0.BD.D0.B0.D0.BC.D0.B8) (дата обращения: 23.05.2019).

Литература/ References

Бычкова О. Публика и принятие правительственных решений: кому нужны «народные» обсуждения и консультации? // Вопросы экономики. 2014. № 6. С. 63–80.

Bychkova, O. (2014). The Public and Decision-making Process: Who and Why Needs Citizen Participation? *Voprosy Ekonomiki*. No. 6. Pp. 63–80. (In Russ.).

Капогузов Е. А. Трансформация государственного управления на региональном уровне: возможен ли импорт институтов? Институциональная трансформация: федеральный и региональный уровни. Материалы международной конференции. Кемерово, 2009. С. 70–74.

Kapoguzov, E.A. (2009). Transformation of public administration at the regional level: is it possible to import institutions? in: *Institutional Transformation: Federal and Regional Levels*. Proceedings of the international conference. Kemerovo. Pp. 70–74. (In Russ.).

Капогузов Е. А., Ковеченкова А. И. Инициативное бюджетирование – от практик к институционализации? (случай г. Омска) // ЭКО. 2018. №№ 9 (531). С. 39–50.

Kapoguzov, E.A., Kovechenkova, A.A. (2018). Initiative Budgeting: From Practice to Institutionalization? (Case of City Omsk). *ECO*. No. 9. Pp. 39–50. (In Russ.).

Нуреев Р. М., Карараев О. В. Три этапа становления цифровой экономики // Вопросы регулирования экономики. 2019. Т. 10. № 2. С. 6–27.

Nureev, R. M., Kararaev, O.V. (2019). Digital economy as an economic institute. *Journal of Economic Regulation*. Vol. 10. No. 2. Pp. 6–27. (In Russ.).

Argenbright R. (2016). *Moscow under Construction. City Building, Place-Based Protest, and Civil Society*. Lanham, MD: Lexington Books.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*. Vol. 4. No. 35. Pp. 216–224.

Chalmers, J.A., Branch, K. (1998). Integrating Planning and Assessment Through Public Involvement. In *Public Involvement Techniques: A Reader of Ten Years Experience at the Institute of Water Resources*. Ed. by Creighton J.L., Delli Priscoli. IWR Staff Rep. 81–1: U.S. Army Engineer Institute for Water Resources. Fort Belvoir. Pp. 455–462.

Chiu, K., Wagner, L., Choe, L., Chew, C., Kremzner, M. (2016). Piloting social engagement on a federal agency-administered Facebook page. *Journal of the American Pharmacists Association*. No. 3 (56). Pp. 330–337.

Davies, J. et al. (2018). Understanding innovation platform effectiveness through experiences from west and central Africa. *Agricultural Systems*. (165). Pp. 321–334.

Donders, M., Hartmann, T., Kokx, A. (2014). Eparticipation in Urban Planning: Getting and Keeping Citizens Involved. *International Journal of E-planning Research*. Vol. 3. No. 2. Pp. 54–69.

Ellison, N.B., Steinfield, C., Lampe, C. (2007). The Benefits of Facebook “Friends”: Social Capital and College Students’ Use of Online Social Network Sites. *Journal of Computer-Mediated Communication*. Vol. 12. No. 4. Pp. 143–168.

IAP2 Spectrum of Public Participation. (2017). Available at: <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2017/02/14/spectrum-of-public-participation/> (accessed: 30.09.2019).

Irvin, R.A., Stansbury, J. (2004). Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the effort? *Public Administration Review*. No. 1 (64). Pp. 55–65.

Janowski, T., Pardo, T., Davies, J. (2012). Government Information Networks—Mapping Electronic Governance Cases through Public Administration Concepts. *Government Information Quarterly*. Vol. 29. No. 1. Pp. 1–10.

Janssen, M., Estevez, E. (2013). Lean Government and Platform-based Governance – Doing more with Less. *Government Information Quarterly*. Vol. 30. Pp. 1–8.

Kakabadse, A., Kakabadse, N.K., Kouzmin, A. (2003). Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review*. Vol. 63. No. 1. Pp. 44–60.

Lember, V., Kattel, R, Tõnurist, P. (2018). Technological Capacity in the Public Sector: the Case of Estonia. *International Review of Administrative Sciences*. Pp. 214–230.

Macintosh, A. (2004). Characterizing e-Participation in Policy-Making. 37th Hawaii International Conference on System Sciences (IEEE). Pp. 1–10.

Macintosh, A. (2006). e-Participation in Policy-Making: the Research and the Challenges. *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications. Case Studies*. Pp. 364–369.

McNutt, K. (2014). Public Engagement in the Web 2.0 era: Social Collaborative Technologies in a Public Sector Context. *Canadian Public Administration*. Vol. 1. No. 57. Pp. 49–70.

OECD. (2001). OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making “Citizens as Partners”. Available at: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf> (accessed 04.06.2019).

Osborne, S. (2010). *The New Public Governance?* London: Routledge.

Panopoulou, E., Tambouris, E., Tarabanis, K. (2010). e-Participation initiatives in Europe: Learning from practitioners // 2nd IFIP WG 8.5 International Conference on Electronic Participation. Pp. 54–65.

Pina, V., Torres, L., Royo, S. (2017). Comparing Online with Offline Citizen Engagement for Climate Change: Findings from Austria, Germany and Spain. *Government Information Quarterly*. Vol. 1. No. 34. Pp. 26–36.

Rania, Q. (2017). Using Social Hub Media to Expand Public Participation in Municipal Urban Plans. *Procedia Engineering*. Vol. 198. Pp. 34–42.

Scholl, H.J. (2002). E-government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change. The 36th Hawaii International Conference on System Sciences. P. 1.

Smyth, E. (2001). *Would the Internet Widen Public Participation?* MRes Thesis. UK, University of Leeds.

Stelzle, B., Jannack, A., Rainer Noennig J. (2017). *Co-Design and Co-Decision: Decision Making on Collaborative Design Platforms*.

Weerakkody, V., Janssen, M., Dwivedi, Y. (2011). Transformational Change and Business Process Reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector. *Government Information Quarterly*. Vol. 28. No. 3. Pp. 320–328.

Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Brighton, Partnership Books.

Для цитирования: Капогузов Е. А., Ревякин С. А. Электронное общественное участие в России: технологии или институт, соло или дуэт? // ЭКО. 2019. № 12. С. 27-46. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-27-46.

For citation: Kapoguzov, E.A., Revyakin, S.A. (2019). Electronic Public Participation in Russia: Technology or Institute, Solo or Duo? *ECO*. No. 12. Pp. 27-46. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-12-27-46.

Summary

Kapoguzov, E. A., Doct. Sci. (Econ.), Omsk F.M. Dostoevsky State University, Omsk, Revyakin, S.A., National Research University – Higher School of Economics, Moscow

Electronic Public Participation in Russia: Technology or Institute, Solo or Duo?

Abstract: Public participation is an integral attribute of modern public governance, designed to optimize search for an effective solution and increase a likelihood of its implementation. Today, in the practice of public participation and co-production within the framework of public administration in Russia, electronic platforms are coming in active use. We set out to explore e-participation platforms in Russia trying to answer two research questions. The first question is whether e-participation platforms in Russia represent an autonomous institution involving citizens in decision-making process or such platforms serve as front-end technology which duplicates already existing processes in the public administration. The second question is aimed at whether the agenda discussed on the three e-platforms we researched reflects most pressing socio-economic problems of citizens, and to what extent the citizens can influence it. Three e-participation platforms from three different areas have been explored to answer our research questions (Moscow, the Republic of Bashkortostan, Voronezh). The paper shows that the e-participation platforms explored represent front-end technology for citizens' right to appeal to state authorities using WWW and receive a response, but outcomes of such voting could not be used as the rationale for official decision making according to the Russian legislation. At the same time, topics discussed on the platforms do not reflect most pressing socio-economic issues of the citizens and the discussion has no influence on the agenda and alternatives for voting. The power of citizens is limited to vote/not vote on the agenda submitted by the state authorities. The paper concludes that the situation reflects an early stage of adopting e-tools in public participation in Russia focusing on learning and education.

Keywords: *public participation; e-platforms; import of institutions; governance*