

ФУНКЦИОНАЛЬНОСТЬ ЭЛЕКТРОННЫХ ПЛАТФОРМ ОБЩЕСТВЕННОГО УЧАСТИЯ: ПРИЧЕМ ЗДЕСЬ СОЦИАЛЬНЫЕ СЕТИ?

Ревякин С.А.¹

Аннотация

Информационные технологии сегодня активно применяются государственными агентствами для взаимодействия с гражданами в публичном управлении. Возможности Facebook, Instagram и WhatsApp требуют аналогичного развития коммуникационных технологий электронных платформ общественного участия. Статья посвящена функциональным особенностям электронных платформ общественного участия, используемых в процедурах государственного управления в России. В ней формулируются требования к функциональности электронных платформ общественного участия, исходя из теорий государственного управления и лучших практик электронного взаимодействия граждан в социальных сетях. На основе сформулированных требований проведен анализ 37 электронных сервисов публичного управления в России. Установлено, что только девять из них могут считаться электронными платформами общественного участия. Остальные же являются веб-сайтами по сбору жалоб от граждан и не нацелены на обсуждение и совместное принятие решений. Эти платформы не обладают функциональными возможностями взаимодействия, имеющимися в современных социальных сетях, ограничиваясь лишь предоставлением функций бинарной реакции граждан на повестку органов государственной власти. Показано, что функциональность существующих платформ в России не предполагает сужения функций правительства до координационных. Напротив, демонстрируется концентрация функций по генерации повестки и альтернатив у организаторов, а функций по бинарной реакции – у граждан. На основании анализа российских платформ сделано предположение о стоящих перед ними целях. В качестве более развитой альтернативы, не требующей дополнительных затрат, предложена интеграция опыта зарубежных государственных агентств по применению Facebook для задач общественного участия либо развитие существующих возможностей электронных платформ в соответствии с лучшими практиками электронных коммуникаций.

Ключевые слова: общественное участие; электронные платформы; коммуникационные возможности; социальные сети; Facebook.

¹ Ревякин Сергей Анатольевич – аспирант. Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». Адрес: НИУ ВШЭ, 10100, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: sergey-revyakin@mail.ru

Введение

Публичность – один из важнейших принципов эффективности современного государственного управления и означает активное вовлечение общественности в разработку, принятие, реализацию и мониторинг властных решений для достижения баланса интересов. Предполагается, что развитие каналов взаимодействия с гражданами позволяет точнее понимать потребности и интересы общества, учитывая их в принимаемых государственных решениях. Это снижает риски возникновения конфликтов интересов, сопротивления исполнению решений и тем самым увеличивает качество и эффективность проводимой социально-экономической политики государства.

Важную роль в реализации публичности государственного управления играют современные информационные технологии. Появление Facebook, Instagram и WhatsApp как новых удобных способов взаимодействия между гражданами (Ellison et al., 2007) требует соответствующего развития коммуникационных каналов между государством и гражданами в публичном управлении.

Как отмечают Н.Е. Дмитриева и Е.М. Стырин (Дмитриева, Стырин, 2014), формирование качественно новой системы взаимодействия субъекта и объекта управления характеризует успешные реформы государственного управления.

Использование новых каналов коммуникаций, которые прочно вошли в жизнь общества, может внести существенный вклад в проекты общественного участия (Donders et al., 2014). В рамках популярной доктрины «открытого правительства», в связи с ускорением информационного обмена в обществе, увеличением объема необходимой для принятия решений информации и достигнутыми возможностями коммуникационных технологий, признается необходимость совершенствования каналов взаимодействия с обществом.

Необходимость этих изменений также продиктована сдвигами в мировоззрении общества – граждане уже не готовы быть пассивными наблюдателями процессов государственного управления: они хотят участвовать в них и предъявляют все больше требований к их прозрачности, подотчетности и открытости.

С увеличением доступности интернета в целом и мобильных технологий в частности, использование электронных сервисов позволило отреагировать на эти требования и стало современным индикатором роста эффективности публичного управления.

Эффективность выражается в снижении транзакционных издержек взаимодействия и увеличении доступности информации для граждан, повышении уровня удобства и качества их участия в принятии государственных решений (за счет предоставления своевременного доступа к нужной информации) (Pina et al., 2017).

Россия не является исключением в общемировой тенденции совершенствования системы государственного управления в части его публич-

ности и открытости. Согласно указу Президента Российской Федерации от 07.05.2018 N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», была разработана программа «Цифровая экономика», предполагающая в том числе внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления. «Использование новых электронных платформ и цифровых технологий создает предпосылки для трансформации функций государственного управления, развития институциональных форм, позволяющих обеспечивать более эффективное взаимодействие между государственными органами управления, бизнесом и обществом» (Смотрицкая, Черных, 2018, с. 23).

Одним из принципов «Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти», утвержденной Правительством РФ в январе 2014 г., является подотчетность органов власти посредством развития механизмов общественного контроля. Использование электронных платформ общественного участия, создаваемых органами исполнительной власти, также должно удовлетворять этому принципу. Он созвучен с концепцией «Good governance», впервые введенной в 1997 г. в документах Программы развития ООН, где в качестве важнейших принципов «правильного» государственного управления названы эффективность и подотчетность (см. об этом: Sheng, 2009).

На сегодняшний день в России существует большое количество различных электронных сервисов на разных уровнях публичного управления. Для определения того, насколько широко существующие электронные платформы общественного участия используют лучшие практики коммуникаций из соцсетей согласно рекомендациям современных исследований и достигнутому техническому уровню существующих коммуникационных решений, мы сформулировали требования к функциональности электронных платформ общественного участия (инструменты участия и предоставления обратной связи), провели исследование 37 электронных сервисов в России и дали ряд рекомендаций.

Обзор литературы

Исследования электронных платформ общественного участия относятся к группе исследований по изучению процедур взаимодействия государства и граждан. Исследования этой группы предполагают развитие принципов нового государственного управления (NPM – New Public Management, 1990-е – начало 2000-х гг.) в направлении взаимодействия государства и граждан в процессе управленческого воздействия (реализации государственной политики) и утверждения с середины 2000-х гг. принципов общественно-государственного управления (NPG – New Public Governance). Процесс взаимодействия различных стейкхолдеров (государственного и частного секторов) для оказания качественных публичных услуг ранее был описан Д. Осборном и Т. Габлером (Osborne & Gabler, 1992).

Парадигма NPG смещает фокус исследования на взаимодействие и открывает системы публичного управления для контроля и участия граждан. С развитием электронных технологий для этой задачи стали использоваться веб-решения, в результате чего в модели публичного управления было введено понятие «электронного правительства» («E-government»). Однако на сегодняшний день единого определения этого понятия не существует (Scholl, 2007).

С развитием концепций электронного правительства, в том числе на основе критики, заключающейся в чрезмерном акцентировании внимания на операционной эффективности, но не на стратегических изменениях в публичном управлении, была предложена модель «переходного правительства» («Transformational government») (Weerakkody et al., 2011). Логика модели заключается в трансформации процессов публичного управления с использованием средств информационно-коммуникационных технологий для оказания государственных услуг в соответствии с такими требованиями публичного сектора, как эффективность, прозрачность, подотчетность и клиентоориентированность (Weerakkody et al., 2011).

«Бережливое правительство» («Lean government») является третьим уровнем развития электронного правительства (от «E-government» через «Transformational government») в рамках концепции NPG (Janssen, E. Estevez, 2013).

Ключевой особенностью модели публичного управления по типу «бережливое правительство» можно назвать взаимодействие и сотрудничество со стейкхолдерами – общественными организациями, гражданами, бизнесом.

Преимущественно это взаимодействие осуществляется с помощью электронных платформ и веб-технологий (Lember, 2018), что связано, с одной стороны, с финансовым давлением на бюджеты (сокращение затрат) и необходимостью уменьшения размеров правительств (численности штата), с другой – с возрастающими возможностями использования веб-технологий при взаимодействии с гражданами, бизнесом и общественными организациями и вовлечении их в решение социально-экономических проблем. В данном случае электронные платформы и поддержка со стороны СМИ обеспечивают должный уровень освещения и вовлечение стейкхолдеров в решение этих проблем, образуя открытую экосистему.

Важную роль в модели публичного управления по типу «бережливое правительство» играет координация процессов взаимодействия, являющаяся основной ролью правительства (Janowski et al., 2012). Инновации в этой модели создаются при участии и с помощью созданной экосистемы, которая призвана быть чувствительной к потребностям пользователей.

Подытожим отличительные особенности каждой из трех моделей электронных сервисов с точки зрения рассмотренных парадигм современного публичного управления (Таблица 1).

Таблица 1

Модели электронных сервисов по типу «E-government», «T-government», «L-government» в публичном управлении

Параметр	E-government	T-government	L-government
Цель создания электронного сервиса	Для улучшения качества оказания госуслуг за счет внедрения онлайн-сервисов	Для увеличения эффективности оказания госуслуг путем использования инновационных решений	Для взаимодействия государства и граждан в публичном управлении
Индикатор	«Front-end»-подход. Создан внешний веб-интерфейс для существующих процессов и процедур оказания госуслуг, которые не подверглись изменениям	«Front-end+Back-end»-подход. Одновременно с развитием внешнего интерфейса происходят стратегические организационные изменения в процессах и процедурах оказания госуслуг с целью их оптимизации	«Network manage&orchestrate»-подход. Создание электронных платформ взаимодействия граждан, неправительственных организаций и правительственных агентств для решения социально-экономических проблем. Интеграция публичных платформ с частными платформами (Facebook, Vkontakte, LinkedIn и др.), сужение функции правительства до координационной

Источник: Составлена автором на основе Estevez, 2013.

Таблица 1 наглядно демонстрирует, что в современной литературе выделяются три типа электронных сервисов, используемых в публичном управлении (Janssen, E. Estevez, 2013). *E-government* и *T-government* относятся к решению задач по оказанию государственных услуг, электронные платформы общественного участия относятся к третьему типу электронных сервисов – *L-government*. В первых двух типах сервисов граждане не имеют полномочий по принятию решений, в третьей модели функции правительства ограничиваются созданием правил и координацией взаимодействия стейкхолдеров публичного управления (граждан, неправительственных организаций и компаний) в процессах принятия решений, а электронная платформа выступает площадкой переговоров и принятия совместных решений.

На основе вышеприведенных отличий следует разделить понятие электронных сервисов и электронных платформ.

Электронный сервис является более общим понятием, предполагающим использование информационно-коммуникационных технологий для актов публичного управления. Под электронной платформой общественного участия будем понимать веб-сайт, обладающий следующими характеристиками:

- создан как площадка взаимодействия граждан, неправительственных организаций и правительственных агентств для совместного обсуждения и решения социально-экономических проблем;
- не связан с оказанием индивидуальных государственных услуг; характер обсуждаемых вопросов – общественный, затрагивающий интересы общества в целом или его отдельной группы.

Исходя из этих характеристик, веб-сайты для коммуникации с гражданами в процессе оказания государственных услуг считаются электронными сервисами, но не являются платформами общественного участия.

Введенное отличие электронных платформ общественного участия от прочих электронных сервисов позволит нам правильно выбрать предмет дальнейшего анализа и исключить из выборки прочие электронные сервисы для публичного управления.

Согласно Ш. Р. Арнштейн (Arnstein, 1969), общественное участие – это категория, используемая для выражения власти граждан, но сам факт общественного участия не гарантирует передачу гражданам полномочий по принятию решений. В понимании Арнштейн, общественное участие должно представлять процесс наделения властью граждан, в текущий момент времени не включенных в экономические и политические процессы, для последующего включения.

Процесс наделения властью граждан при общественном участии может быть условно разделен на несколько стадий (так называемые «уровни общественного участия») в зависимости от степени, в которой полномочия были переданы гражданам.

Арнштейн выделяет восемь уровней общественного участия в зависимости от степени передачи полномочий от государства гражданам – от отсутствия участия до наделения граждан правом решать (степень влияния граждан на конечное решение). Идеи Арнштейн легли в основу ряда современных моделей, из которых следует выделить модели Д. Уилкокса (Wilcox, 1994), ОЭСР (OECD, 2001) и IAP2 (IAP2, 2017).

Под участием граждан в публичном управлении с помощью электронных сервисов (E-participation) понимается использование информационно-коммуникационных технологий для расширения и углубления участия граждан в публичном управлении (Macintosh, 2006) (в определении как процесса, так и его результата (OECD, 2003)).

В современной литературе можно выделить модели электронного общественного участия Е. Смита (Smyth, 2001), А. Какабадзе и соавторов (Kakabadse et al., 2003), А. Макинтош (Macintosh, 2004), Е. Панапоулоу и соавторов (Panopoulou, Tambouris, Tarabanis, 2014). Все они напоминают модель Арнштейн (Arnstein, 1969).

Так, Макинтош предложила интерпретацию модели Арнштейн в сокращенном виде, состоящем из трех типов взаимодействия (Arnstein, 2004): (1) стимулирование к электронному участию, (2) вовлечение в электронное участие и (3) наделение полномочиями в процессе электронного участия, что соответствует типам модели ОЭСР «информирование», «консультирование» и «активное участие».

Для уровня стимулирования характерно оказание поддержки гражданам, не являющимся активными пользователями интернета, для того чтобы они смогли воспользоваться всеми возможностями электронного участия. Представители органов власти по собственной инициативе или по запросу граждан информируют последних о своей деятельности и ее результатах.

Вовлечение в электронное участие подразумевает возможность обсуждения вопросов публичного управления с широкой аудиторией. В этом случае возможно взаимодействие с гражданами для сбора мнений по проблеме, проведение консультаций по определенному вопросу.

Наделение полномочиями в процессе электронного участия связано с активным участием граждан и их влиянием на формирование конечного решения. Эта форма является самой интерактивной: у граждан есть возможность не только высказываться по кругу вопросов, но и оказывать влияние на принимаемые решения. Ее применение возможно в государствах, в которых, с одной стороны, созданы работоспособные механизмы вовлечения граждан на этапах разработки и реализации решений, с другой, высок уровень общественной активности населения.

Эти отличия далее лягут в основу критериев оценки функциональности электронных платформ общественного участия.

Методология исследования

На сегодняшний день в России существует множество электронных сервисов публичного управления. В данном исследовании мы ограничимся анализом 37 сервисов типа «Общественный контроль» Краснодарского края и «Активный гражданин» г. Москвы.

Для выделения электронных платформ общественного участия среди прочих электронных сервисов (веб-сайтов), используемых в публичном управлении в РФ на федеральном, региональном и муниципальном уровне для взаимодействия с гражданами и получения обратной связи, применены следующие критерии:

- веб-сайт представляет собой площадку взаимодействия граждан, неправительственных организаций и правительственных агентств для совместного обсуждения и решения социально-экономических проблем;
- веб-сайт не нацелен на оказание государственных услуг отдельному гражданину; характер обсуждаемых на сайте вопросов – общественный, затрагивающий интересы общества в целом или его отдельной группы.

Объектом исследования являются электронные платформы общественного участия в государственном управлении – веб-сайты для вовлечения граждан в обсуждение, принятие и контроль исполнения государственных решений.

Предмет исследования – инструменты участия граждан (в том числе взаимодействия) и предоставления обратной связи, реализованные как функции электронных платформ общественного участия.

Цель исследования состоит в изучении функциональности электронных платформ общественного участия (инструменты участия и предоставления обратной связи) через призму лучших коммуникативных инструментов современных социальных сетей.

Критерии оценки функциональности (инструменты участия и предоставления обратной связи) были выведены из современных исследований, рассмотренных выше. Обобщая теоретические модели, мы определили,

что электронные платформы общественного участия относятся к модели «L-government». Для нее характерно обеспечение площадки совместного обсуждения и принятия решений по принципу «Network management & orchestration» (активная роль граждан, координационная роль со стороны представителей государства).

Также мы выяснили, что самым низким уровнем электронного общественного участия считается информирование граждан. С точки зрения электронной платформы, это может выражаться в публикации на ней объявлений, документов, фотографий, схем размещения строительных объектов и пр. Однако, как показывают исследования, этого недостаточно для эффективного общественного участия – требуется двусторонняя связь между обществом и государством, обеспечивающая возможность гражданам высказывать свои мнения и влиять на принимаемые решения (Drummond, 2008).

Возможность обсуждения гражданами вопросов повестки с чиновниками характерна для второго уровня общественного участия посредством функционирования дискуссионной площадки платформы.

Третий уровень электронного общественного участия дополняет функционал платформы возможностями онлайн-опросов. С их помощью пользователи могут реагировать на повестку: определять приоритетность задач (ранжировать), давать оценки по шкале (1 – низкий показатель, 10 – высокий) или выражать эмоциональную реакцию (нравится/не нравится) (Seltzer, Mahmoudi, 2013).

Последним, самым развитым уровнем электронного общественного участия является система принятия онлайн-решений. Эта система должна позволять принимать совместные решения онлайн, в том числе изменять/вносить новые альтернативы на обсуждение и обосновывать их.

Как отмечается некоторыми исследователями (см., например: Steiniger et al., 2016), все эти функции, кроме последней, реализованы в современных социальных сетях – коммерческих проектах взаимодействия граждан. Соответственно, их функциональность можно использовать как пример лучшей практики. Важным отличием электронных платформ общественного участия от социальных сетей будет рецензирование публикуемой информации. Социальные сети без этой функции могут распространять недостоверную информацию (Chiu et al., 2016). Поэтому в случаях, когда государственные органы используют социальные сети (в частности Facebook) вместо собственных электронных платформ общественного участия, вводится функция рецензирования контента, генерируемого гражданами (Chiu et al., 2016).

Таким образом, современная электронная платформа общественного участия, исходя из требований теории и лучших практик взаимодействия граждан в соцсетях, должна иметь следующий набор функций:

1. Предоставлять информацию (контент) для обсуждения.
2. Позволять обсуждать предоставленную информацию и варианты решений (в том числе обеспечивать возможность взаимодействия между участниками и каналы обратной связи с организаторами).

3. Разрешать гражданам реагировать на информацию, процесс обсуждения, принятые и реализованные решения, предоставляя им возможность показать свое видение расстановки приоритетов (проранжировать), поставить оценки (баллы) или like/dislike.
4. Дать возможность принимать совместные решения онлайн – вносить изменения в повестку, альтернативы, обосновывать и добавлять новые варианты и пр.

В настоящем исследовании, на основе вышесказанного, мы сформулировали следующие критерии оценки электронной платформы общественного участия, исходя из наличия в ней основных функций (инструментов участия и предоставления обратной связи):

1. Опубликовать вопрос, тему для обсуждения, информацию.
2. Прокомментировать, обсудить.
3. Провести онлайн-опрос – поставить like, оценку в баллах, проранжировать обсуждаемые альтернативы.
4. Добавить новые альтернативы.
5. Поделиться, распространить информацию.
6. Обучиться (в том числе для целевой группы «возрастные пользователи», «пользователи интернета начального уровня», «участники проектов общественного участия начального уровня», «инвалиды»; «персональные данные», «уязвимость платформы для манипуляции данными»).
7. Связаться с организаторами (обратная связь).
8. Войти в контакт с другими пользователями, прокомментировать их публикации, мнение, высказать к ним свое отношение и проч. (явные профили пользователей).

С использованием методов контент-анализа, бенчмаркинга и описания случаев (case studies) проведено исследование и сопоставление следующих объектов (веб-сайтов):

- 37 электронных сервисов публичного управления федерального, регионального и муниципального уровня;
- девяти электронных платформ общественного участия.

Результаты и дискуссия

Из рассмотренных 37 электронных сервисов только у девяти были обнаружены признаки электронных платформ общественного участия:

1. Российская общественная инициатива (www.roi.ru).
2. Портал «Голос Республики Башкортостан» (<https://golos.openrepublic.ru>).
3. Проект «Активный гражданин» г. Москвы (<http://ag.mos.ru/>).
4. «Сила». Панель управления городом «Сила-центр» (Хабаровский край) (Sila.center).
5. Раздел «Идеи и инициативы» портала Мурманской области (<http://openregion.gov-murman.ru>).
6. Портал идей жителей Кузбасса «Кузбасс – наш общий дом» (<http://idea.kemoblast.ru>).
7. Проект «Я решаю» г. Тюмени (<http://ir.tyumen-city.ru/>).

8. Программа г. Иркутска «Активный иркутянин» (<http://admirk.ru/Pages/AIrk.aspx>).
9. Портал «Нам по пути» г. Петропавловск – Камчатский (<https://vmeste.pkgo.ru/#/main>).

Эти платформы созданы как площадки взаимодействия граждан, неправительственных организаций и правительственных агентств для совместного обсуждения и решения социально-экономических проблем. Они не связаны с оказанием государственных услуг отдельному гражданину, характер обсуждаемых вопросов – общественный, затрагивающий интересы общества в целом или отдельных групп граждан. Эти платформы представляют собой надстройку над уже существующими процедурами в государственном управлении, не дублируют их и позволяют гражданам предлагать повестку и/или высказывать свое отношение к ней (см.: табл. 2).

Таблица 2

Виды электронных сервисов, используемых в публичном управлении в РФ

Тип электронного сервиса	Количество в выборке	Комментарий
Электронные сервисы для приема жалоб и обращений граждан	28	Внешний веб-интерфейс для существующих процессов и процедур оказания госуслуг, приема жалоб и предложений граждан
Электронные платформы общественного участия	9	Площадки для взаимодействия с гражданами по поводу принятия социально-экономических решений общественного характера

Источник: Составлена автором.

Из рассмотренных 37 электронных сервисов 28 представляют собой веб-сайты по сбору жалоб и предложений на действия/бездействия органов исполнительной власти, среди которых лидируют проблемы ЖКХ и транспорта. Эта функция (право граждан обращаться) предусмотрена законодательством РФ. В частности, право обращения граждан в органы государственного управления регламентирует Федеральный закон от 02.05.2006 N 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», который гарантирует получение ответа в течение 30 дней с момента регистрации письма.

Федеральный закон от 09.02.2009 N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» дополняет вышеустановленное право на получение информации правом запроса информации о деятельности органов государственной власти. Поэтому создание сайтов для агрегирования обращений граждан с жалобами и предложениями представляет собой внешний веб-интерфейс для существующих процессов и процедур оказания госуслуг, которые не подверглись изменениям.

Мы применили восемь критериев оценки функциональности (см. табл. 3) для следующих девяти электронных платформ общественного участия:

Таблица 3

Анализ функциональности девяти электронных платформ общественного участия в РФ

№	Параметр/Платформа	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Опубликовать новую тему для обсуждения	+	+	-	+	+	+	+	-	+
2.	Прокомментировать текстом, обсудить в формате форума (комментарии к опубликованным темам обсуждений)	-	+	-	+	+	-	+	-	-
3.	Поставить like, оценку в баллах, проанализировать обсуждаемые альтернативы, проголосовать	+	+	+	+	+	+	+	+	+
4.	Добавить новые альтернативы к обсуждаемой повестке	-	-	-	+	+	-	+	-	-
5.	Распространить информацию в соцсетях	+	+	+	+	+	-	+	-	+
6.	Обучиться участию на площадке	+	+	+	+	+	-	-	+	+
7.	Связаться с организаторами (обратная связь)	+	+	+	+	+	-	-	+	-
8.	Связаться с другими пользователями (явные, неанонимные профили пользователей)	-	-	-	-	+	-	-	-	-

Источник: Составлена автором.

Функциональность выделенных девяти электронных платформ общественного участия представлена ниже на Рисунке 1.

Рисунок 1

Функциональность соцсетей, реализованная в электронных сервисах публичного управления в РФ



Проведенный анализ выявил:

1. Большая часть платформ (7 из 9) содержит инструкции для пользователей по участию на платформе.
2. Большая часть платформ (7 из 9) дает возможность гражданам вносить новую повестку для обсуждения.
3. Все изученные платформы электронного участия позволяют гражданам в том или ином нетекстовом (символическом) виде отреагировать на уже опубликованную повестку; но меньшая их часть разрешает оставлять комментарии в виде текста (4 из 9), добавлять новые альтернативы в дополнение к рассматриваемым (3 из 9) или обсуждать повестку друг с другом (1 из 9).
4. Большая часть платформ (7 из 9) делает возможным гражданам распространить опубликованную повестку в социальных сетях.
5. Большая часть платформ (6 из 9) при необходимости позволяет гражданам связаться с организаторами платформы.

На сегодняшний день граждане проявляют все больше желания быть активными участниками процессов государственного управления, предъявляя требования к их прозрачности, подотчетности и открытости. Развитие современных информационно-коммуникационных технологий позволяет обеспечить взаимодействие между людьми на более эффективном уровне, чем прежде.

Так, проект г. Москвы «Активный гражданин», созданный в 2014 г. для проведения городских голосований, насчитывал 1 000 участников, а по состоянию на май 2019 г. это число увеличилось до 2 237 639. За это время было принято 117 210 255 мнений граждан, получение которых с помощью традиционных каналов работы с обращениями граждан, по оценкам мэрии г. Москвы, могло занять 71 год².

Как показывают современные исследования, появление социальных сетей навсегда изменило способ общения людей, особенно в странах с высокой степенью распространения интернета (Ellison et al., 2007). Однако, интерпретируя полученные в нашем исследовании результаты, стоит отметить, что большая часть изученных платформ электронного общественного участия, к сожалению, во-первых, не использует достижения современных социальных сетей как совокупности средств и технологий взаимодействия между людьми в обществе, ограничиваясь предоставлением гражданам возможности нетекстовой реакции на предлагаемую органами государственной власти повестку, не позволяет гражданам комментировать, обсуждать предложенные альтернативы, вносить и обосновывать собственные варианты, поэтому «инициированные властью проекты не являются в полной мере эффективными и не предоставляют гражданам действенных возможностей обратной связи» (Демушина, 2015, стр. 116).

Во-вторых, в деятельности платформ электронного общественного участия не соблюдается принцип сужения функций правительства до ко-

² См.: электронный ресурс: <https://ag.mos.ru/about-new> (дата обращения: 08.05.2019).

ординационной: граждане не имеют полномочий основных стейкхолдеров процесса обсуждения и принятия решений. Напротив, коммуникации устроены по принципу «сверху вниз»: основные функции по генерации повестки и альтернатив сосредоточены у организаторов, а функции по бинарной реакции (предполагающей ограниченное количество реакций, которые зачастую сводятся к выбору проголосовать или не проголосовать) – у граждан.

С одной стороны, полученные результаты показывают, что процесс внедрения современных электронных технологий в публичное управление в России динамичен. На фоне усложнения бюрократического процесса стратегического планирования в России (см. об этом: Барабашев и др., 2019), вероятно, в ближайшем будущем стоит ожидать развития коммуникационных функций платформ электронного общественного участия, которые очевидно становятся одним из факторов повышения эффективности публичного управления.

При этом автор не поддерживает вариант прямого копирования социальных сетей – требуется взвешенный подход, учитывающий и иные требования к конфигурации электронных платформ общественного участия (подробнее об этом см.: Ревякин, 2018). К тому же незрелость российских платформ не является уникальной – аналогичная картина встречается и в других странах мира (Steiniger et al., 2016). Как показывают современные исследования, часто даже в развитых демократических странах проекты электронного вовлечения не приносят тех результатов, для которых они предназначались, и зачастую находятся на уровне символического общественного участия по модели Арнштейн, э-вовлечения и э-стимулирования в модели Макинтош, а также э-консультирования и э-информирования в модели Панопоулу и соавторов (Panopoulou, Tambouris, Tarabanis, 2014). С одной стороны, вероятно, это связано со сравнительно небольшой историей этих проектов – широкое использование новых электронных технологий в публичном управлении началось не более 20 лет назад, и в этом смысле стоит ожидать их поэтапного развития (Norris, Reddick, 2013). С другой стороны, на сегодняшний день все еще не преодолены организационные, культурологические и административные барьеры традиционных институтов публичного управления (McNutt, 2014), препятствующие активному применению новых электронных технологий в проектах общественного участия.

На эту тему существуют дополнительные исследования, показывающие, что если организаторами электронных платформ общественного участия ставится задача только по учету (сбору) мнений в принимаемых решениях при отсутствии задачи обсуждения с гражданами повестки и принятия совместных решений, рекомендуется воспользоваться опытом ряда государственных агентств, которые вместо создания собственных платформ использовали для этой цели существующие развитые социальные сети, в частности Facebook (Chiu, Wagner, Choe, Chew & Kremzner, 2016). На сегодняшний день также существуют исследования, предлагающие инструкции для департаментов системы органов государственного

управления о том, как создавать, настраивать и использовать Facebook для решения задачи общественного участия с регулированием уровня участия – от сбора простых, бинарных реакций и до развитой системы комментирования и обсуждения. В дополнении к вышеописанным преимуществам, использование для целей сбора реакций граждан (учета мнений) таких социальных сетей, как Facebook, по сравнению с прочими веб-сайтами позволяет государственным органам анализировать целевую аудиторию по локации, полу, возрасту и интересам, поскольку социальные сети имеют значительно большую аудиторию и инструменты работы с ней (Rania, 2017).

В результате данного исследования сформулирован перечень требований к коммуникационной функциональности электронной платформы общественного участия, предполагающий наличие развитых инструментов участия граждан в принятии решений и предоставления обратной связи. Он может быть использован как для аудита и развития возможностей существующих электронных платформ, так и при проектировании новых. В целом, на наш взгляд, использование коммуникационных инструментов современных социальных сетей для задач бенчмаркинга и развития функционала электронных платформ общественного участия оправдано, поскольку первые являются коммерческими проектами, более адаптивными к спросу общества и внедрению инновационных технологий.

В исследовании были определены критерии выделения электронных платформ общественного участия среди прочих сервисов взаимодействия с гражданами, используемыми в публичном управлении. Это позволяет формировать корректные ожидания от результатов их использования как для граждан, так и для чиновников. Лишь девять из 37 проанализированных сервисов являются платформами общественного участия, остальные же, порой декларируя идеи вовлечения общества, не оснащены инструментами полноценного участия и взаимодействия и в большей степени представляют собой онлайн-приемные федеральных органов исполнительной власти.

Вероятно, девять обнаруженных в данном исследовании электронных платформ общественного участия не включают все существующие в России платформы – для изучения всех существующих и разрабатываемых платформ и составления странового портрета потребуются отдельные исследования. К тому же электронные платформы динамичны и изменяются (в том числе исчезают) со временем.

ЛИТЕРАТУРА

1. Демушина О.Н. Электронное участие граждан как форма взаимодействия власти и общества // Карельский научный журнал. – 2015. – № 1 (10). – С. 114–118.
2. Дмитриева Н.Е., Стырин Е.М. Открытое государственное управление: задачи и перспективы в России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 1. – С. 127–148.
3. Ревякин С.А. О рекомендациях по конфигурации электронных платформ общественного участия: обзор российского и международного опыта // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2018. – № 3. – С. 213–225.
4. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник ИЭ РАН. – 2018. – № 5. – С. 22–36.
5. Arnstein S. A Ladder of Citizen Participation. JAIP. 1969. Vol. 4. No. 35. P. 216–224.
6. Barabashev A.G., Semenov S.A. Local Strategic Planning: The Case of Russia. Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects. Ed. by R.M. Cucciolla. 2019. Vol. 8. Switzerland: Springer, h. 5. P. 115–156.
7. Chiu K., Wagner L., Choe L., Chew C., Kremzner, M. Piloting social engagement on a federal agency-administered Facebook page // Journal of the American Pharmacists Association. 2016. No. 3 (56). P. 330–337.
8. Donders M., Hartmann T., Kokx A. E-Participation in Urban Planning: Getting and Keeping Citizens Involved // International Journal of E-Planning Research. 2014. Vol. 3. No. 2. P. 54–69.
9. Drummond W.J., French S.P. The Future of GIS in Planning: Converging Technologies and Diverging Interests // Journal of the American Planning Association. 2008. Vol. 74. No. 2. P. 61–174.
10. Ellison N.B., Steinfield C., Lampe C. The Benefits of Facebook “Friends”: Social Capital and College Students’ Use of Online Social Network Sites // Journal of Computer-Mediated Communication. 2007. Vol. 12. No. 4. P. 143–168.
11. Janowski T., Pardo T., Davies J. Government Information Networks—Mapping Electronic Governance Cases through Public Administration Concepts // Government Information Quarterly. 2012. Vol. 29. No. 1. P. 1–10.
12. IAP2 Spectrum of Public Participation. 2017. URL: <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2017/02/14/spectrum-of-public-participation/> (дата обращения: 03.09.2019).
13. Janssen M, Estevez E. Lean Government and Platform-based Governance – Doing more with Less // Government Information Quarterly. 2013. Vol. 30. P. 1–8.
14. Kakabadse A., Kakabadse N.K., Kouzmin A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate // Public Administration Review. 2003. Vol. 63. No. 1. P. 44–60.
15. Lember V., Kattel R, Tõnurist P. Technological Capacity in the Public Sector: the Case of Estonia // International Review of Administrative Sciences. 2018. P. 214–230.

16. Macintosh A. Characterizing e-Participation in Policy-Making. 37th Hawaii International Conference on System Sciences (IEEE). 2004. P. 1–10.
17. Macintosh A. E-Participation in Policy-Making: the Research and the Challenges. Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications. Case Studies. 2006. P. 364–369.
18. McNutt K. Public Engagement in the Web 2.0 era: Social Collaborative Technologies in a Public Sector Context // Canadian Public Administration. 2014. Vol. 1. No. 57. P. 49–70.
19. Norris D.F., Reddick C.G. Local e-Government in the United States: Transformation or Incremental Change? // Public Administration Review. 2013. Vol. 1. No. 73. P. 165–175.
20. OECD. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-making “Citizens as Partners”. 2001. URL: <http://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf> (дата обращения: 03.09.2019).
21. OECD. Promises and Problems on e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement. 2003. URL: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/35176328.pdf> (дата обращения: 03.09.2019).
22. Osborne D., Gabler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School-house to Statehouse. Addison-Wesley Pub. Co. 1992.
23. Panopoulou E., Tambouris E., Tarabanis K. Success Factors in Designing e-Participation initiatives // Information and Organization. 2014. Vol. 24. No. 4. URL: <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2014.08.001> (дата обращения: 03.09.2019).
24. Pina V., Torres L., Royo S. Comparing Online with Offline Citizen Engagement for Climate Change: Findings from Austria, Germany and Spain // Government Information Quarterly. 2017. Vol. 1. No. 34. P. 26–36.
25. Rania Q. Using Social Hub Media to Expand Public Participation in Municipal Urban Plans // Procedia Engineering. 2017. Vol. 198. P. 34–42.
26. Scholl H.J. E-government: A Special Case of ICT-enabled Business Process Change. The 36th Hawaii International Conference on System Sciences. 2002. P. 1.
27. Seltzer E., Mahmoudi D. Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing Challenges and Opportunities for Planning // Journal of Planning Literature. 2013. Vol. 28. No. 1. P. 3–18.
28. Sheng Y.K. What is Good Governance ? URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (дата обращения: 03.09.2019).
29. Smyth E. Would the Internet Widen Public Participation? MRes Thesis. UK, University of Leeds. 2001.
30. Steiniger S., Poorazizi M.E., Hunter A.J.S. Planning with Citizens: Implementation of an e-Planning Platform and Analysis of Research Needs // Urban Planning. 2016. Vol. 2. No. 1. P. 50.
31. Weerakkody V., Janssen M., Dwivedi Y. Transformational Change and Business Process Reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector // Government Information Quarterly. 2011. Vol. 28. No. 3. P. 320–328.
32. Wilcox D. The Guide to Effective Participation. Brighton, Partnership Books. 1994.

FUNCTIONALITY OF E-PARTICIPATION PLATFORMS: WHY SOCIAL NETWORKS?

Sergey A. Revyakin

Postgraduate student, National Research University

Higher School of Economics.

Address: 20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: sergey-revyakin@mail.ru

Abstract

Information technologies are actively used by government agencies to interact with citizens in public administration. At the same time exploitation of advanced communication technologies through Facebook, Instagram and WhatsApp requires developed communication capabilities of electronic platforms used for public participation. The article explores the features of e-participation platforms employed by public administration in Russia. It discusses the requirements for the features of e-participation platforms based on the recommendations from public administration theories and from the best practices of electronic interaction between citizens in social networks. On the basis of the requirements the study explores 37 web-sites tailored for interaction with citizens in public administration in Russia. The article concludes 9 of the web-sites to be considered as electronic platforms designed for public participation while all the rest are aimed at collecting complaints from citizens with no discussing the agenda and making joint decision on the topics. However, the features implemented at defined platforms do not correspond with the functionality available for interaction at modern social networks – it allows citizens to react to the agenda proposed by state authorities in a very restricted way (to vote or not). The article shows that the functionality of existing e-participation platforms in Russia is not supposed to narrow the scope of the government and to limit it to orchestration, but in opposite it demonstrates that the authorities are the only ones responsible for setting the agenda up and for devising the alternatives for voting with very limited reaction functionality for citizens. Having identified current features of e-participation platforms in Russia we assumed that their mission is to inform the citizens and educate them to participate (without active involvement in decision-making process). And this mission could be accomplished in alternative and more effective way without extra spending – by studying the experience of state bodies of other countries on the use of Facebook for the purposes of public participation. If e-participation platforms have another mission, for instance, to involve citizens in decision-making process, the paper suggests upgrading its features up to the level of the best practices of electronic communications which are already in use among the society.

Keywords: public participation; e-participation; electronic platforms; communication capabilities; social networks; Facebook.

Citation: Revyakin, S.A. (2019). Funktsionalnost elektronnykh platform obshchestvennogo uchastiya: Prichem zdes sotsialnye seti? [Functionality of E-Participation Platforms: Why Social Networks?]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 88–106 (in Russian).

REFERENCES

1. Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *JAIP*, vol. 35, no 4, pp. 216–224.
2. Barabashev, A.G. & Semenov, S.A. (2019). Local Strategic Planning: The Case of Russia. In: *Dimensions and Challenges of Russian Liberalism: Historical Drama and New Prospects* (eds. R. M. Cucciolla). Switzerland: Springer, vol. 8, h. 5, pp. 115–156.
3. 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*, vol. 56, no 3, pp. 330–337.
4. Demushina, O.N. (2015). Elektronnoe uchastie grazhdan kak forma vzaimodeystviya vlasti i obshchestva [Electronic Participation of Citizens as a Form of Interaction between Government and Society]. *Karelian Scientific Journal*, vol. 10, no 1, p. 116.
5. Dmitrieva, N.E. & Styryn, E.M. (2014). Otkrytoe gosudarstvennoe upravlenie: zadachi i perspektivy v Rossii [Open Governance: Problems and Prospects in Russia]. *Public Administration Issues*, no 1, p. 128.
6. Donders, M., Hartmann, T. & Kokx, A. (2014). E-Participation in Urban Planning: Getting and Keeping Citizens Involved. *International Journal of E-Planning Research*, vol. 3, no 2, pp. 54–69.
7. Drummond, W.J. & French, S.P. (2008). The Future of GIS in Planning: Converging Technologies and Diverging Interests. *Journal of the American Planning Association*, vol. 74, no 2, pp. 61–174.
8. 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. 4, no 12, pp. 143–168.
9. IAP2 “Spectrum of Public Participation”, 2017. Available at: <https://sustainingcommunity.wordpress.com/2017/02/14/spectrum-of-public-participation/> (accessed: 03 June, 2018).
10. 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.
11. Janssen, M. & Estevez, E. (2013). Lean Government and Platform-Based Governance – Doing More with Less. *Government Information Quarterly*, no 30, pp. 1–8.
12. 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.
13. 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.
14. Macintosh, A. (2004). Characterizing e-Participation in Policy-Making. In: *The 37th Hawaii International Conference on System Sciences (IEEE)*, pp. 1–10.
15. Macintosh, A. (2006). E-Participation in Policy-Making: The Research and the Challenges. In: *Exploiting the Knowledge Economy: Issues, Applications and Case Studies* (eds. P. Cunningham, M. Cunningham). Amsterdam: IOS Press, pp. 364–369.

16. OECD (2001). OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making “Citizens as Partners”. France: OECD Publications Service.
17. OECD (2003). *Promises and Problems on e-Democracy: Challenges of Online Citizen Engagement*. France: OECD Publications Service.
18. Osborne, D. & Gabler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector from School-house to Statehouse*. Addison-Wesley Pub. Co.
19. Panopoulou, E., Tambouris, E. & Tarabanis, K. (2014). Success Factors in Designing e-Participation Initiatives. *Information and Organization*, vol. 24, no 4. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.infoandorg.2014.08.001> (accessed: 30 April, 2019).
20. 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. 34, no 1, pp. 26–36.
21. Rania, Q. (2017). Using Social Hub Media to Expand Public Participation in Municipal Urban Plans. In: *Procedia Engineering*, no 198, pp. 34–42.
22. Revyakin, S.A. (2018). O rekomendatsiyakh po konfiguratsii elektronnykh platform obshchestvennogo uchastiya: Obzor rossiyskogo i mezhdunarodnogo opyta [E-Participation Platform Features and Design Recommendations: A Review of Russian and Best-in-Class Examples]. *Herald of Omsk University, Series «Economics»*, no 3, pp. 213–225.
23. Scholl, H.J. (2002). E-Government: A Special Case of ICT-Enabled Business Process Change. In: *The 36th Hawaii International Conference on System Sciences*, p. 1.
24. Seltzer, E. & Mahmoudi, D. (2013). Citizen Participation, Open Innovation, and Crowdsourcing Challenges and Opportunities for Planning. *Journal of Planning Literature*, vol. 28, no 1, pp. 3–18.
25. Sheng, Y.K. (n/y). *What is Good Governance?* Available at: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf> (accessed: 30 April, 2019).
26. Smotrinskaya, I.I. & Chernykh, S.I. (2018). Sovremennye tendentsii tsifrovoy transformatsii gosudarstvennogo upravleniya [Current Trends in Digital Transformation of Public Administration]. *Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*, no 5, p. 23.
27. Smyth, E. (2001). *Would the Internet Widen Public Participation? MRes Thesis*. UK: University of Leeds.
28. Steiniger, S., Poorazizi, M.E. & Hunter, A.J.S. (2016). Planning with Citizens: Implementation of an e-Planning Platform and Analysis of Research Needs. *Urban Planning*, vol. 2, no 1, pp. 50.
29. 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.
30. Wilcox, D. (1994). *The Guide to Effective Participation*. Brighton: Partnership Books.