

Кшеменецкая М. Н.

«ЭЛЕКТРОННОЕ УЧАСТИЕ» КАК ЭЛЕМЕНТ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация. Автор статьи подробно рассматривает электронное участие в рамках реализации концепции электронного правительства как новой парадигмы государственного управления. Электронное участие рассматривается через призму приобретения людьми большего количества цифровых навыков, доступа к актуальной правительственной информации, участию в принятии государственных решений и онлайн процедурам участия в общественной жизни. В статье на примере Европейского Союза определены основные барьеры на пути увеличения электронного участия, начиная с неправильных приоритетов в развитии информационно-коммуникационных технологий, недостаточной информационной открытости и заканчивая социокультурными и организационными барьерами. В целях преодоления данных барьеров и недостатков традиционной модели участия автором приведена новая модель участия, разработанная на основе опыта электронного участия в ЕС, динамическая модель электронного участия, а также проанализированы особенности мотивации электронного участия. Методология исследования включает в себя как теоретическое рассмотрение концепции электронного правительства и электронного участия, так и прикладной анализ новой и динамической моделей электронного участия, опирающийся на методы моделирования и структурно-функциональный метод. Научная новизна исследования состоит в системном рассмотрении новой модели электронного участия (A Domain Model for eParticipation), таких ее элементов как заинтересованные лица, процесс участия и инструменты электронного участия, а также выполняемых ими ролей проводника, лица принимающего решение, координатора и инициатора, влияющих на успешное внедрение и совершенствование электронного участия.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное участие, процесс принятия решений, информационно-коммуникационные технологии, хорошее управление, барьеры участия, Европейский Союз, новая модель, динамическая модель, мотивация электронного участия.

Review. The author of the article thoroughly examines the electronic participation within the framework of realization of the e-government concept as a new paradigm of the government administration. Electronic participation is viewed through the prism of attained by people large quantity of digital skills, access to the relevant government information, participation in the government decision-making and online procedures of participation in the public life. The article, based on the example of the European Union, determines the main obstacles on the way of increasing the e-participation, starting with the wrong priorities in the development on the information-communicative technologies, insufficient information openness, and ending with the sociocultural and organizational barriers. For the purpose of overcoming these obstacles, the author demonstrates a new model of participation, which is developed based on the experience of e-participation in the EU (dynamic model of e-participation), as well as analyzes the peculiarities of motivation of the electronic participation. Scientific novelty consists in the systemic examination of the new model of e-participation (A Domain Model for e-Participation) and its elements, such

as interested parties, process of participation and instruments of e-participation, which affect the successful implementation and improvement of the e-participation.

Keywords: *European Union, barriers to participation, good governance, information and communication technologies, decision-making process, electronic participation, electronic government, new model, dynamic model, motivation of electronic participation.*

История становления концепции электронного правительства в рамках новой парадигмы государственного управления насчитывает более 50 лет, при этом ключевыми международными организациями, которые оказали влияние на его развитие, стали ООН, ОЭСР, ЕС и Всемирный банк. Так, ООН с начала 1960-х гг. всегда поддерживала принципы информатизации государственного управления, а также «хорошего управления», подчеркивая, что они нуждаются в общественном участии.

Участие при этом понималось как наделение людей способностью осознавать свои права на участие в государственном управлении, а также получать доступ к информации, касающейся принятия решений, влияющих на их жизнь [1]. ООН также разработала Индекс развития электронного правительства, включающий административный, политический и социальный аспект, который призван регулярно отслеживать электронную готовность правительств к применению онлайн сервисов, телекоммуникационной инфраструктуры, человеческого капитала и наращивания электронного участия в деле совершенствования государственного управления [2].

На современном этапе все вышеприведенные организации стремятся поддерживать своих членов, распространяя успешные практики электронного участия, регулярно отслеживая и индексируя степень электронного участия в различных странах, собирая и обобщая данные о ведущейся практике электронного участия и электронного правительства, отслеживая вклад информационно-коммуникационных технологий в работу различных уровней власти и разрабатывая рекомендации для государств-участников.

Появление в 1990–2000-х гг. новых поколений беспроводных сетей (3,4 и 5G) в развитых

странах по-новому поставило вопрос об электронном участии в связи с увеличением степени взаимосвязанности между гражданами, бизнесом и государством, позволяющей наделять простого индивида влиянием на принимаемые в государстве и бизнес-корпорациях решения. В XXI в. доступ в сеть и цифровые навыки работы с ней становятся более важными для социальной стратификации общества, чем доход, уровень образования и возраст.

Электронное участие современного индивида, благодаря информационно-коммуникационным технологиям, предполагает установку на более активное поведение индивида в сети и отчасти в реальном мире. Онлайн-сервисы становятся не только пользователецентричными, но и развиваются порой самими пользователями, а «правительство для людей» модифицируется в «правительство, осуществляемое людьми» [3].

Наделение индивидов все большими цифровыми возможностями рассматривается большинством исследователей как новая парадигма «хорошего управления» в виде электронного участия, которое строится на следующих основаниях:

- 1) приобретение все большим количеством людей цифровых навыков,
- 2) доступ и обеспечение индивидов актуальной правительственной информацией, касающейся социальной сферы и процессов принятия решений,
- 3) наделение индивидов правами и доступными онлайн процедурами участия в общественной жизни [4].

Развитие электронного участия как способа усовершенствования государственного управления, включает в себя не только предоставление гражданам и общественным организациям открытых данных о деятельности государства, ока-

зание различных государственных услуг, но и переход работы всего государственного аппарата на новый технологический уровень, подразумевающий активное использование информационно-коммуникационных технологий (Интернет, компьютеры, мобильные телефоны, электронная почта, мультимедийные средства, новейшее программное обеспечение и др.).

Одним из ключевых элементов электронного участия, наравне с доступом к открытым государственным данным и получением государственных услуг, является более интенсивное участие граждан в принятии решений. Степень электронного участия может быть проанализирована как с помощью анализа полноты возможностей реализации обратной связи между государством и гражданами (всего доступного электронного инструментария, в частности, правительственных сайтов), так и с помощью качества реализации обратной связи (информативность электронного инструментария, его удобство использования, простота и др.) [5].

Направлениями увеличения электронного участия выступают не только открытие гражданам правительственной информации, но и процессы общественной самоорганизации онлайн, в результате которых проводятся онлайн и офлайн консультации со стейкхолдерами, публичные акции, предвыборные кампании, направленные на совместное решение конфликтных ситуаций, планирование городского развития, онлайн голосование, развитие социальных медиа и др. [6].

Важно отметить, что на пути увеличения электронного участия возникает множество проблем, анализу которых посвящен исследовательский проект ОЭСР, рассматривающий страновую специфику применения информационно-коммуникационных технологий в практике «хорошего управления». В наиболее важным из барьеров ОЭСР относит:

1) неправильные приоритеты, когда технологии становятся самоцелью, хотя являются лишь инструментом для трансформации системы управления,

2) недостаточное обеспечение открытой информацией граждан со стороны правительства, что является предварительным условием

для развития электронного участия (ведь количество информации не всегда подразумевает качество ее использования в практике электронного участия и государственного управления),

3) недостаточный учет барьеров, имеющих не технологический, а социокультурный, организационный и структурный характер [7].

Европейски Союз, принимая во внимание данные барьеры, активно применяет интегрированный подход к развитию электронного участия как элемента концепции активного гражданина, а также как стратегии «Европа 2020» [8], предусматривающей распространение высокоскоростного интернета и преодоление дефицита демократии на наднациональном уровне. Ставится задача преодоления политической апатии, формального отношения к процедуре голосования, однако не ставится под сомнения сама модель репрезентативной демократии на уровне ЕС. Начиная с 1979 г., когда прошли первые выборы в Европейский парламент, каждые пять лет явка избирателей на данные выборы постоянно падает. В этой связи ЕС стремится с опорой на информационно-коммуникационные технологии дать старт электронной демократии, направленной на большее вовлечение граждан в процесс принятия решений, а также дальнейшее развитие репрезентативной демократии, и включающей в себя процедуру электронного голосования и электронного участия граждан в процессе принятия государственных решений.

Таким образом, электронное участие рассматривается Европейским Союзом как участие индивидов в политике и делах государства с использованием информационно-коммуникационных технологий, причем это участие располагается «на входе» политической системы («черного ящика» по Д.Истону), оказывает влияние на любой из ее уровней через различные требования и поддержку проводимого правительством курса. При этом электронное участие зависит от того политического режима, который установлен в конкретной стране, от сложного переплетения политических культур внутри самого общества, оно обладает прямым влиянием на цели проводимой государством политики, а также на ценности демократии, ответ-

ственности, доверия, сплоченности, легитимности, открытости и др.

Однако следует отметить, что модель репрезентативной демократии в ЕС на современном этапе продолжает испытывать проблему падения уровня политического участия, в связи с чем электронное участие становится одним из ключевых направлений повышения заинтересованного и мотивированного участия населения в политическом (электоральном) процессе, а также соучастия в управлении делами государства.

задачу разработки и адаптации новой модели участия.

Данная модель («A Domain Model for eParticipation») должна включать три главных элемента электронного участия: 1) заинтересованных лиц, 2) процесс участия и 3) инструменты электронного участия (см. рисунок № 1) [10]. Задача модели – объединение организационных и социальных аспектов демократических процессов с электронными инструментами на основе информационно-коммуникационных технологий.

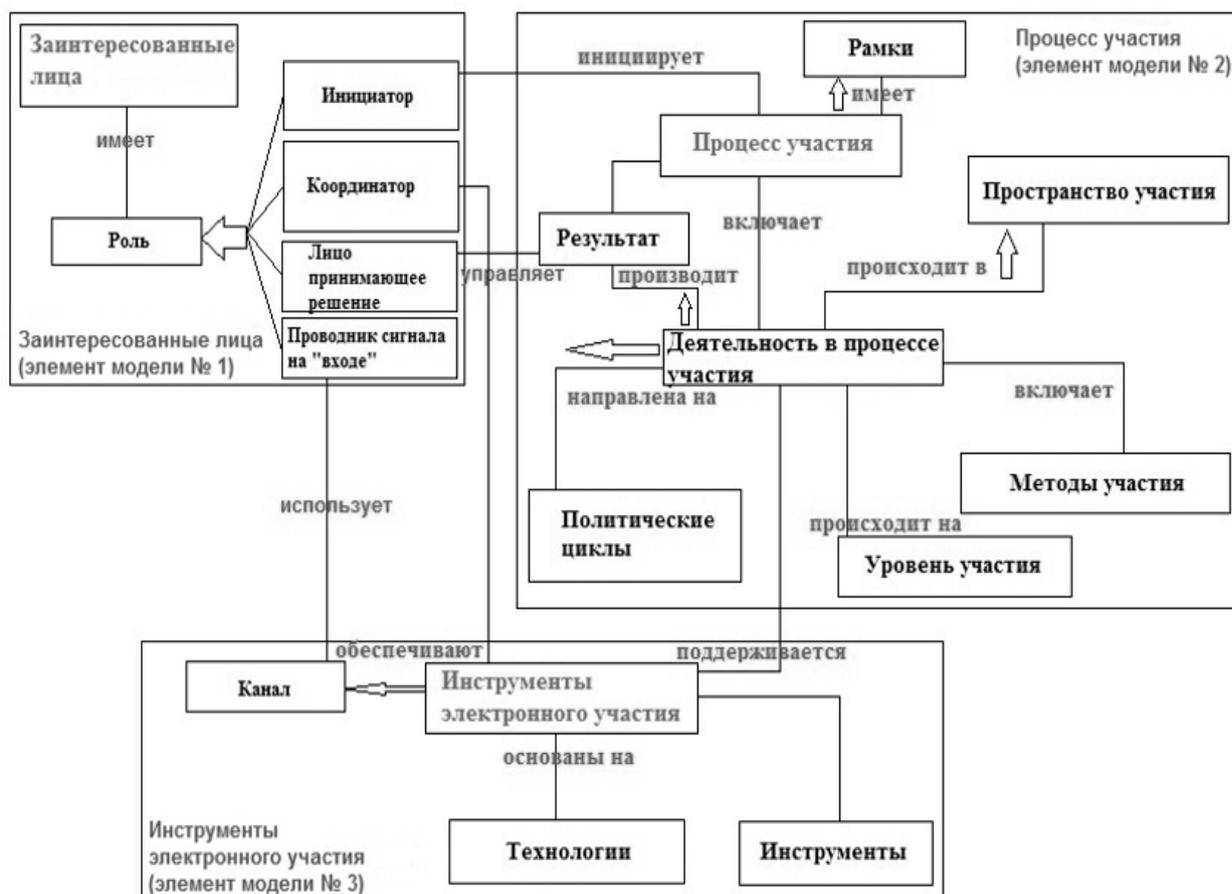


Рисунок 1.

В рамках традиционно существовавшей в ЕС модели участия индивида в общественных делах можно было выделить группу процедур, разработанных для консультирования, вовлечения и информирования общества, которые позволяли ему оказывать влияние на процесс принятия решений [9]. Объективный процесс интеграции электронных форм участия в традиционную модель участия ставит перед ЕС

Под заинтересованными лицами понимаются избираемые депутаты, органы исполнительной власти, политические партии, неправительственные организации и другие организации гражданского общества, группы граждан, участники научного сообщества, представители промышленности, средства массовой информации и др. Роли, которые исполняют заинтересованные лица, постоянно пересекаются и накладыва-

ются друг на друга, при этом они активно влияют на процесс электронного участия и привносят его результаты в политический курс.

В данной модели в ходе электронного участия заинтересованные лица могут исполнять 4 основные роли:

1) проводник сигналов на «входе» в политическую систему, позволяющий индивидам участвовать в ее процессах, предоставляя как традиционные, так и электронные каналы воздействия на массы (часто в этой роли выступают депутаты парламентов),

2) лицо, ответственное за принятие решений: его роль заключается во включении результатов взаимодействия различных политических акторов и их воздействия на массы в политический курс (им попеременно выступают наиболее влиятельные акторы политики),

3) координатор, который ответственен за поддержание процесса электронного участия, соблюдения всеми участниками общепринятых «правил игры» (данную роль может исполнять как государственный служащий, так и частная компания),

4) инициатор, роль которого состоит в запуске и ответственной координации процесса электронного участия (чаще всего данную роль исполняет депутат или правительственный чиновник, реже – инициативная группа граждан).

Второй элемент новой модели участия представляет собой сам процесс участия. Так как процесс принятия решения в традиционной демократической модели участия является ее ключевым элементом, то остальные элементы обычно упускаются из виду, а именно – создание повестки дня, планирование, подготовка и принятие решения, имплементация, контроль и оценка – тогда как они все принципиально важны. Процесс участия какого-либо актора складывается из ряда целенаправленных действий, предпринимаемых им в течение нескольких периодов времени, причем в разных периодах требования к данным действиям в зависимости от ситуации и состояния актора меняются (вплоть до требования не предпринимать никаких действий).

Процесс участия и в традиционном, и в новой моделях имеет определенные рамки целевого, временного и пространственного характера,

однако наиболее важным ограничением является его композиционный и конфигуративный аспект (состав и структурированные отношения между участниками – как традиционными, так и новыми, порой существующими только в онлайн пространстве).

Процесс участия в новой модели подразумевает существование специфического пространства, к которому в электронном измерении выдвигаются следующие требования: обеспечение полной и открытой информацией всех заинтересованных лиц, построение сообществ и заинтересованной совместной среды участия, консультирование, проведение кампаний, обсуждение, дискурс, медиация, стратегическое планирование, опросы и выборы. При этом такие традиционные методы работы с пространством участия как метод Дельфи, фокус-группы, экспертная панель, изучение общественного мнения – сохраняют свою действенность.

Однако важной задачей, которую правительственные чиновники часто не могут выполнить, является инкорпорирование результатов участия в политический курс, который мог бы в точности отражать запросы политических акторов. Преодоление данного противоречия становится возможным в новой модели участия, при которой инкорпорирование результатов участия (в процессе выдвижения требований и оказания поддержки) становится более частым и гибким в связи с появлением электронного формата участия. В этой связи ряд исследователей еще с конца 60-х гг. XX в. говорит о перераспределении власти от государства к гражданам, которые начинают еще с этапа формирования повестки дня все больше оказывать влияние на процесс принятия решений [11]. Электронное участие при этом складывается из ряда составляющих: электронное информирование, электронное консультирование, электронное вовлечение, электронное сотрудничество и электронное уполномочивание или расширение возможностей.

Третий элемент новой модели участия – инструменты электронного участия – включает в себя целый ряд составляющих: электронный процесс подачи петиций, проведения голосования и референдумов, электронные системы консультирования, электронные социальные сообщ-

щества, электронные приемные и чаты, а также любые комбинированные электронные системы. При этом процесс создания новых инструментов электронного участия приводит к постоянному усложнению данного процесса, где наиболее технологически продвинутые и готовые к внедрению инноваций акторы имеют определенный временной задел для более эффективного участия в политике. Так, к современным инструментам электронного участия в политике относятся: электронная подпись избирателя, мобильные и беспроводные технологии, потоковое мультимедиа, протоколы системы безопасности, веб-сервисы, системы распознавания и онлайн перевода иностранных языков, глубинный анализ данных и др.

Ряд исследователей выдвинул другую – динамическую модель электронного участия, состоящую из трех взаимосвязанных элементов (каждый элемент взаимодействует с другим по принципу обратной связи в электронном пространстве) [12]: а) процесс определения повестки дня, б) процесс обучения и совместного использования знаний, в) процесс группового принятия решений.

а) данный процесс в основном состоит из выявления контекста принятия решения, сути проблемы, критериев ее оценки, альтернативных вариантов решения и идентификации участников,

б) данный процесс включает в себя регулярный процесс обучения группы: лицо принимающее решение в группе обращается к своим сторонникам, получает доверительный совет и использует его для получения максимально качественного с точки зрения затрат и выгод решения,

в) процесс принятия решений в группе включает в себя оценку показателей принимаемого решения и его альтернатив. Все альтернативы должны пройти процедуру оценки, измерения с точки зрения формальных показателей, а также высказываний всех участников группы их взгляда на данную альтернативу. В результате группа может подойти к состоянию консенсуса и остановиться на одной из альтернатив, которая будет утверждена лицом принимающим решение и в дальнейшем реализована.

Отдельный вопрос, нашедший свое отражение в литературе по электронному участию, это вопрос о мотивации электронного участия, которая определяет поведение акторов, интенсивность процесса участия и отчасти применяемые электронные средства. Сэнфорд и Роуз выдвинули три основных элемента данной мотивации [13]:

1) демократическое требование участия: заинтересованные граждане и группы, опираясь на свое формальное право участвовать в принятии решений, при помощи электронных инструментов защищают свои интересы при реализации государственной политики,

2) инструментальное требование участия: электронное участие повышает эффективность деятельности правительства и проводимого политического курса,

3) технологическое требование участия: вера в эффективность информационно-коммуникационных технологий в политическом процессе повышает степень их применения.

Несмотря на описанные преимущества новой модели участия в ЕС, выявления механизма достижения консенсуса в динамической модели электронного участия, исследования роста мотивации при электронном участии, вопрос о развитии и совершенствовании электронного участия во многих странах, по-прежнему, стоит очень остро и они не могут похвастаться значительными успехами в данной области. Поэтому следует выделить ряд рекомендаций по дальнейшему внедрению электронного участия:

1) электронное участие должно быть продолжением политики открытости государства и более активного участия граждан в процессе принятия решений, оно призвано быть неотъемлемой частью формирования и проведения любого политического курса правительства;

2) в связи с тем, что наиболее сложной проблемой электронного участия граждан в проводимой государством политике является то, что эффективное вовлечение граждан, сообществ и групп интересов наталкивается на несоответствующий институциональный дизайн, государству следует создавать межинституциональное электронное участие, чтобы пользователям не приходилось осваивать различные методы и под-

ходы в зависимости от того государственного института, к которому они обращаются;

3) государство должно поддерживать электронное участие организованных и влиятельных групп гражданского общества на международной арене, открывающей для них новые горизонты участия и интересы за рубежом. Так, в ЕС осуществляется политика выявления и поддержки существующих приграничных сообществ и групп интересов, обеспечиваются стимулы для поддержки их электронного участия, а также поддержки данного процесса со стороны европейских парламентариев и других профессиональных сообществ, что призвано сделать Европейский союз более эффективным, открытым и прозрачным для электронного участия;

4) следует активизировать кросс-институциональные исследования электронного участия, проведение которых на уровне государства позволит включить данный вопрос в политическую повестку дня, преодолеть текущую фрагментацию усилий в данной области, более эффективно использовать ресурсы и усилия на всех уровнях государственного управления;

5) важно обеспечить постоянный мониторинг и оценку электронного участия в той или иной стране с учетом социальных медиа для того, чтобы укрепить доверие граждан к инициативам правительства и уже на этапе зарождения противоречий и актуализации обнаруженных в электронной системе недостатков суметь оперативно усовершенствовать инструменты электронного участия.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. DESA/Division for Public Administration and Development Management (DPADM) (2012): Developing capacity for participatory governance through eparticipation: engaging citizens in policy and decision-making processes using ICTs. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/CONCEPT%20PAPER%20e-Participation%2001.30.13.pdf> (дата обращения: 31.08.2015).
2. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (31.08.2015).
3. Millard J. E-Governance and E-Participation: lessons from Europe in promoting inclusion and empowerment. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023684.pdf> (дата обращения: 31.08.2015).
4. Kinyik M. Guideline for E-Participation in European Union Policy-Making. Telecentre-Europe AISBL, Brussels. 2015.
5. Климкина Д. Д. «Электронное участие» как двусторонний обмен информацией между гражданами и государственной властью: оценка качества обратной связи. / Всероссийская заочная научная конференция «Гражданское общество в России: состояние, тенденции, перспективы». Ульяновск, 2012. URL: <http://www.ulstu.ru/main?cmd=file&object=7076> (дата обращения: 30.08.2015).
6. The Democracy Network: The eParticipation Network. URL: <http://www.democracy-net.org/> (дата обращения: 30.08.2015).
7. OECD (2003/1): The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report 'The E-Government Imperative'. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43496369.pdf> (дата обращения: 30.08.2015).
8. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (дата обращения: 01.09.2015).
9. Charalabidis Y., Koussouris S., Kipenis L. (2009), Report on the Objectives, Structure and Status of eParticipation Initiative Projects in the European Union. URL: <http://www.ep-momentum.eu/LinkClick.aspx?fileticket=knKaCFWnZVA%3d&tabid=57&mid=378> (дата обращения: 02.09.2015).

10. Kalampokis E., Tambouris E., Tarabanis K. A Domain Model for eParticipation. URL: http://www.academia.edu/1215286/A_Domain_Model_for_eParticipation (дата обращения: 02.09.2015).
11. Arnstein S. A ladder of citizen participation. *American Inst. of Planners J.*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224, 1969.
12. Tundjungsari V., Istiyanto J., Winarko E., Wardoyo R. E-Participation Modeling and Developing with Trust for Decision Making Supplement Purpose. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, Vol. 3, No. 5, 2011.
13. Sanford C., Rose J. Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management*, vol. 27(6), 2007, pp. 406-421
14. Бронников И.А. Интернет как ресурс государства // Социодинамика. – 2013. – 8. – С. 210 – 248. DOI: 10.7256/2409-7144.2013.8.8999. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_8999.html
15. С.С. Станчик Роль интернета в современных переворотax // Национальная безопасность / nota bene. – 2012. – 5. – С. 67 – 72.

REFERENCES

1. DESA/Division for Public Administration and Development Management (DPADM) (2012): Developing capacity for participatory governance through eparticipation: engaging citizens in policy and decision-making processes using ICTs. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/internet/Documents/CONCEPT%20PAPER%20e-Participation%2001.30.13.pdf> (data obrashcheniya: 31.08.2015).
2. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. URL: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf (31.08.2015).
3. Millard J. E-Governance and E-Participation: lessons from Europe in promoting inclusion and empowerment. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023684.pdf> (data obrashcheniya: 31.08.2015).
4. Kinyik M. Guideline for E-Participation in European Union Policy-Making. Telecentre-Europe AISBL, Brussels. 2015.
5. Klimkina D.D. «Elektronnoe uchastie» kak dvustoronniy obmen informatsiei mezhdru grazhdanami i gosudarstvennoi vlast'yu: otsenka kachestv obratnoi svyazi. / Vserossiiskaya zaochnaya nauchnaya konferentsiya «Grazhdanskoe obshchestvo v Rossii: sostoyanie, tendentsii, perspektivy». Ul'yanovsk, 2012. URL: <http://www.ulstu.ru/main?cmd=file&object=7076> (data obrashcheniya: 30.08.2015).
6. The Democracy Network: The eParticipation Network. URL: <http://www.dem-net.org/> (data obrashcheniya: 30.08.2015).
7. OECD (2003/1): The Case for E-Government: Excerpts from the OECD Report 'The E-Government Imperative'. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43496369.pdf> (data obrashcheniya: 30.08.2015).
8. Europe 2020. A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf> (data obrashcheniya: 01.09.2015).
9. Charalabidis Y., Koussouris S., Kipenis L. (2009), Report on the Objectives, Structure and Status of eParticipation Initiative Projects in the European Union. URL: <http://www.ep-momentum.eu/LinkClick.aspx?fileticket=knKaCFWnZVA%3d&tabid=57&mid=378> (data obrashcheniya: 02.09.2015).
10. Kalampokis E., Tambouris E., Tarabanis K. A Domain Model for eParticipation. URL: http://www.academia.edu/1215286/A_Domain_Model_for_eParticipation (data obrashcheniya: 02.09.2015).
11. Arnstein S. A ladder of citizen participation. *American Inst. of Planners J.*, vol. 35, no. 4, pp. 216-224, 1969.
12. Tundjungsari V., Istiyanto J., Winarko E., Wardoyo R. E-Participation Modeling and Developing with Trust for Decision Making Supplement Purpose. *International Journal of Advanced Computer Science and Applications*, Vol. 3, No. 5, 2011.

13. Sanford C., Rose J. Characterizing eParticipation. *International Journal of Information Management*, vol. 27 (6), 2007, pp. 406–421.
14. Bronnikov I.A. Internet kak resurs gosudarstva // *Sotsiodinamika*. – 2013. – 8. – С. 210 – 248. DOI: 10.7256/2409-7144.2013.8.8999. URL: http://www.e-notabene.ru/pr/article_8999.html
15. S. S. Stanchik Rol' interneta v sovremennykh perevorotakh // *Natsional'naya bezopasnost' / notabene*. – 2012. – 5. – С. 67–72.